



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מידע על עלויות הפעלת צהרונים

י' בתמוז תשע"ז

7 ביולי 2017

כתיבה: עדו אבגר

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

גרסה לפני עריכה לשונית

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 64 08 24 0 / 1

פקס: 02 - 6 4 9 6 1 0 3

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן עניינים

2	מבוא
4	1. רקע
5	2. צהרוני ציל"ה
6	2.1. מודל ההפעלה של צהרוני ציל"ה
8	2.2. מרכיבי עלויות למימון הפעלת מסגרת צהרון ציל"ה
10	3. צהרונים רשותיים
10	3.1. מאפייני הצהרונים הרשותיים
13	3.2. עלויות מדווחות להפעלת הצהרונים הרשותיים
17	3.3. התשלום הנדרש עבור השתתפות בצהרון
18	3.4. השוואה בין העלות המדווחת לגבייה המדווחת
21	4. עיקרי ההבדלים בין צהרוני ציל"ה והצהרונים הרשותיים
22	5. תוכניות מדיניות ושינויי חקיקה העומדים על הפרק
22	5.1. תוכנית הצהרונים החברתיים של מרכז השלטון המקומי ומשרד החינוך
24	5.2. הצעת חוק מסגרות המשך יום לימודים (צהרונים), התשע"ז–2017
25	6. בחינת ממצאי המחקר לאור מודל צהרוני ציל"ה ומודל הצהרונים החברתיים



בחודשים האחרונים הונחו על שולחן הכנסת כמה הצעות חוק בנושא הפיקוח על מערך הצהרונים בישראל, ובכלל זה הפיקוח על מחירי הצהרונים,¹ וכמה מוועדות הכנסת ניהלו דיונים בנושא.² בדיונים אלו העלו **גורמים אחדים טענות על גבייה עודפת (מעבר לעלות בפועל) בחלק מהרשויות המקומיות בעבור שירותי הצהרונים** ועל שימוש בכספים העודפים לצורכי הרשות, ואף הוצגו תחשיבים שעל-פיהם עלות הפעלת צהרון עשויה להיות נמוכה במידה ניכרת מהתשלום שהרשויות גובות. עם זאת, היות שייתכנו הבדלים גדולים בין הצהרונים במתכונת הפעלתם, ולכן גם בעלות הפעלתם, קשה להשוות בין התחשיבים.

לנוכח טענות אלו ביקשו חברות הכנסת יוליה מלינובסקי ורחל עזריה, הוועדה לזכויות הילד בראשות חברת הכנסת יפעת שאשא ביטון והוועדה לענייני ביקורת המדינה בראשות חברת הכנסת קארין אלהרר ממרכז המחקר והמידע של הכנסת לבחון בצורה שיטתית ומובנית את **עלות הפעלת הצהרונים על-ידי הרשויות המקומיות או גורמים מטעמם ואת התשלומים הנגבים בעבור שהות הילדים בהם בפירוט לפי מרכיבי העלות**. לשם כך, ובעקבות פניות בנושא מטעם הוועדה לענייני ביקורת המדינה, פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל 20 הרשויות המקומיות הגדולות ביותר ואל שלוש רשויות קטנות יותר,³ וביקש נתונים על הצהרונים הפועלים במבנים שבבעלות הרשות המקומית המיועדים לילדי החינוך הרגיל (ללא מסגרות לילדים עם צרכים מיוחדים) ושאינם באחריות ובמימון של משרד החינוך.

במסמך זה נבקש להציג את מודל התקצוב שבנה משרד החינוך עבור צהרוני ציל"ה (צהרי יום להעשרה) המופעלים במימון המדינה ברשויות המקומיות המשתייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (1–3). לאחר מכן נציג את מאפייני הצהרונים שאינם במימון משרד החינוך (צהרונים רשותיים) ואת עלות הפעלתם, וכן את התשלום הנדרש עבור ההשתתפות בפעילות הצהרונים. נוסף על כך נתייחס להתפתחויות האחרונות בנושא, שאמורות להיות מיושמות החל משנת הלימודים הבאה – מודל הצהרון החברתי של מרכז השלטון המקומי ומשרד החינוך, שגובש בעקבות פניית יושב ראש ועדת החינוך התרבות והספורט, חבר הכנסת יעקב מרגי, וסבסוד דיפרנציאלי של דמי ההשתתפות בצהרונים עבור חלק מהגילאים, עליו הודיע משרד האוצר. בסיום המסמך יובא פרק הבוחן את עלויות הפעלת הצהרונים הרשותיים לאור מודל ההפעלה של צהרוני ציל"ה והצהרון החברתי.

במסמך נידונות בין השאר הנקודות הבאות:

- **צהרוני ציל"ה פועלים בימי הלימודים מסיום הלימודים ועד השעה 16:00.** במסגרות הגנים מועסקות מובילת צהרון וסייעת ובמסגרות לבתי-הספר מועסקת מובילת צהרון בלבד. פעילות הצהרון כוללת ארוחת צהריים חמה, ופעילות העשרה (חוג חיצוני) פעמיים בשבוע. לפי עיבוד שערכנו על נתוני משרד החינוך, עלות הפעלת צהרון בתוכנית ציל"ה היא 660 ש"ח לילד בגן הילדים ו-509 ש"ח לילד בבית-הספר. אך עלות זו לא כוללת מרכיבים להם עלות לא מבוטלת, כגון פעילות בימי חופשות של מערכת החינוך; העסקת סייעת (נוסף על מובילת

¹ **חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז-2016**, של חברת הכנסת רחל עזריה וקבוצת חברי הכנסת, שאושר בנובמבר 2016 ועתיד להיכנס לתוקף בתחילת שנת הלימודים תשע"ח (2017/18); הצעת חוק פיקוח על צהרונים, התשע"ה-2015, של חברת הכנסת קארין אלהרר וקבוצת חברי הכנסת (590/20/פ); הצעת חוק הרשויות המקומיות (שירותי חינוך בלתי פורמלי ופיקוח על מחיריהם), התשע"ו-2016, של חברת הכנסת יוליה מלינובסקי וקבוצת חברי הכנסת (3131/20/פ); הצעת חוק הרשויות המקומיות (פיקוח על מחירי צהרונים), התשע"ז-2016, של חברות הכנסת איילת נחמיאס ורבין ועליזה לביא (3502/20/פ); הצעת חוק הרשויות המקומיות (פיקוח על מחירי צהרונים), התשע"ז-2016, של חברת הכנסת יפעת שאשא ביטון וקבוצת חברי הכנסת (3510/20/פ); הצעת חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי תשלומי שירות של צהרון), התשע"ז-2017, של חברת הכנסת רחל עזריה וקבוצת חברי הכנסת (3641/20/פ); הצעת חוק מסגרות המשך יום לימודים (צהרונים), התשע"ז-2017 (4276/20/פ), של חברי הכנסת יעקב מרגי ויפעת שאשא ביטון.

² למשל, הוועדה לזכויות הילד דנה לאחרונה בנושא ב-**28 במרס 2016** וב-**7 בנובמבר 2016**; הוועדה לענייני ביקורת המדינה דנה לאחרונה בנושא ב-**13 באוקטובר 2016**, וב-**22 בנובמבר 2016**; ועדת החינוך התרבות והספורט דנה לאחרונה בנושא ב-**30 בנובמבר 2016**.

³ ירושלים; תל-אביב-יפו; חיפה; ראשון לציון; פתח תקווה; אשדוד; נתניה; באר שבע; חולון; בני ברק; רמת גן; רחובות; בת ים; אשקלון; בית שמש; כפר סבא; הרצליה; מודיעין-מכבים-רעות; חדרה; נצרת, אור יהודה, זכרון יעקב, גני תקווה.



הצהרון) בצהרונים בבתי-הספר ; מימון הוצאות תפעול שונות, דוגמת עלות השימוש במבנה בית-הספר, חשמל ומים, שמירה ועלויות מינהלה. **לפיכך, אי-אפשר להסיק במישרין ממודל עלות זה מה עלות הפעלת הצהרונים הרשתיים.**

● **המידע אודות הצהרונים הרשתיים** מבוסס על נתוני 2,000 מסגרות לגנים ב-17 רשויות, בהן שוהים כ-46,000 ילדים, ונתוני 700 מסגרות לבתי הספר ב-15 רשויות, בהן שוהים כ-16,600 ילדים. יש לציין כי **במאפייני מערכי הצהרונים ברשויות השונות יש הבדלים ניכרים, להם השלכות משמעותיות על עלות הפעלת הצהרונים.** כך למשל, מספר הילדים הממוצע במסגרת בית-ספרית נע בין 16 ל-25 ילדים, שכרה של מובילת צהרון במסגרות גן נע בין 41 ש"ח לשעה ל-65 ש"ח לשעה, ועוד.

● במחקר נבחנו עלותם של רכיבים שונים במודל ההפעלה של הצהרונים (דוגמת שכר ברוטו לשעה לסייעת, או עלות ארוחת צהריים אחת) בכדי שיהיה ניתן להשוות אותם אלו לאלו. נוסף על עלות רכיבי ההפעלה הרשויות נשאלו אודות עלות ההפעלה הכוללת למסגרת אחת ולמערך כולו. על בסיס נתונים אלו שדיווחו הרשויות נמצא כי העלות הכוללת הממוצעת לילד היא כ-900 ש"ח לחודש לילד בגן, וכ-850 ש"ח לחודש לילד בבית-הספר.

● על-פי דיווחי הרשויות, המחיר הממוצע של הצהרונים קרוב ל-1,000 ש"ח לחודש. התשלום הממוצע בפועל (אחרי הנחות ותשלומים חלקיים) מעט נמוך יותר: כ-920 ש"ח בצהרונים הגנים וכ-960 ש"ח בצהרונים לבתי הספר.

● חלק ממפעילי הצהרונים דיווחו הן על העלות הכוללת להפעלת מערך הצהרונים הן על כלל הגבייה שביצעו. מדיווחים אלו עולה כי אצל רוב המפעילים שדיווחו על נתוני הגבייה והעלות הכוללים, סכום הגבייה גבוה מהעלות הכוללת של הפעלת מערך הצהרונים, אך לרוב ההבדל לא עולה על כמה עשרות שקלים לילד לחודש (עד 6% מהתשלום הנדרש מילד לחודש). ישנם גם מקרים בהם הגבייה נמוכה מהעלות הכוללת, אשר ברובם ממדי הפער דומים. **חשוב להדגיש כי פערים אלו אינם מעידים בהכרח על סכום הרווח למפעיל הצהרונים, או לרשות המקומית.**

בהקשר זה יצוין כי בתוכנית ציל"ה מתוקצבת תקורה למפעיל בסכום של כ-5,000 ש"ח למסגרת לשנה, אך גם כאן לא ברור איזה חלק מסכום התקורה משמש להוצאות שונות שאינן מתוקצבות בנפרד ואיזה חלק מהווה רווח למפעיל.

● **בין מודל ההפעלה של צהרונים ציל"ה ובין אופני ההפעלה השונים של הצהרונים הרשתיים, כפי שדווחו בתשובות הרשויות, נמצאו הבדלים ניכרים, להם השלכות כספיות משמעותיות:**

○ מודל התקצוב של ציל"ה לא כולל מרכיבים שונים שהמפעילים הרשתיים ציינו כי עליהם לממן, ובהם: העסקת עובדות מחליפות; שירותי שמירה; חומרי ניקוי; עובדי ניהול ומנהלה, שירותי משרד ופרסום; הנחות.

○ בעוד שצהרונים ציל"ה פועלים עד השעה 16:00 ובימי הלימודים בלבד, הצהרונים הרשתיים פועלים לפחות עד השעה 16:30 (וברוב המקרים עד השעה 17:00) בימי הלימודים, וכן במהלך כ-13 ימי חופשה של מוסדות החינוך במהלך שנת הלימודים, ולעתים לאחר סיומה.

○ מספר הילדים הממוצע במסגרות הגן דומה בשני המודלים (22 בציל"ה, 23 ברשתיים), אך במסגרות הבית-ספריות קיים פער ניכר – 28 ילדים בממוצע במסגרת ציל"ה לעומת 21 ילדים בממוצע במסגרת רשותית. בתוך המערכים הרשתיים קיימת שונות רבה בגודל המסגרות (אין בידינו מידע על השונות בגודל מסגרות ציל"ה).



- במסגרות ציל"ה בבתי-הספר לא מועסקות סייעות, בנוסף למובילות הצהרון. ברוב מסגרות הרשותיות מועסקות סייעות בצהרונים אלו, בדומה לצהרוני הגן. במסגרות רשותיות גדולות (לכל הגילאים) מועסקת יותר מסייעת אחת.
- אין אחידות בדרישות ההסמכה של צוות הצהרונים הרשותיים. לעיתים הדרישות מחמירות מאלו של משרד החינוך אך נראה שלרוב הן מקלות. גם בעלות הכשרת הצוותים יש שונות רבה (ובממוצע היא נמוכה משמעותית מעלות ההכשרה בציל"ה).
- השכר בצהרונים הרשותיים מאופיין בשונות רבה שעשויה להיות קשורה בין השאר לדרישות ההסמכה של העובדות, וכן למעמד הכלכלי-חברתי ולמידת הפריפריאליות של הישוב בו פועלים הצהרונים. שכר מובילת צהרון ממוצע בצהרוני הגנים הרשותיים דומה לשכרן בצהרוני ציל"ה, אך שכר מובילת צהרון ממוצע בצהרונים הרשותיים בבתי הספר נמוך בכ-20% משכרן בציל"ה.
- עלות פעילות העשרה (חוג חיצוני) בצהרוני ציל"ה היא כמחצית מהעלות הממוצעת בצהרונים הרשותיים (יצוין כי טווח העלויות שדווחו הוא רחב).
- התקורה הממוצעת לבית הספר בצהרונים הרשותיים, כולל התשלום עבור השימוש במבנה, גדולה ביותר מפי 15 מהתקורה בתוכנית ציל"ה.
- לאחרונה הוכרז על תוכנית וולונטרית חדשה של מרכז השלטון המקומי ומשרד החינוך לגיבוש מערך "צהרונים חברתיים" שיהיו מחויבים לספק סל שירותים מוגדר במחיר מפוקח. לתוכנית מתלווה סבסוד מטעם המדינה ששיעורו משתנה בהתאם לקבוצת הגיל והאשכול החברתי-כלכלי של הישוב בו פועל הצהרון.
- בימים אלו נמצאת בהליך הכנה לקריאה הראשונה בוועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת הצעת חוק מסגרות המשך יום לימודים (צהרונים), התשע"ז-2017, של חברי הכנסת יעקב מרגי ויפעת שאשא ביטון. הצעת החוק מבקשת לקבוע, בין היתר, סל שירותים ומאפייני פעילות מוגדרים ומחייבים לכל הצהרונים לילדים עד כיתה ג', וכן לקבוע כי צהרון לא ישתמש בתשלומים ששולמו לו אלא לצורך מתן שירותי צהרון ולהורות על יצירת מנגנון לקביעת תשלום מקסימלי וסבסוד מדינתי לצהרונים.
- בכדי לתת נקודת מבט נוספת על עלות הפעלת הצהרונים הרשותיים, בחנו כמה הייתה עולה הפעלת צהרון לפי מודל ציל"ה ולפי מודל הצהרון החברתי אילו עלויות ההפעלה היו זהות לעלויות הממוצעות שחושבו על ידינו על סמך דיווחי הרשויות. מבחינה זו עולה כי ככלל נראה שהעלות הממוצעת של הפעלת צהרון רשותי, כפי שעולה ממחקר זה, אינה שונה במידה ניכרת מהעלות הנורמטיבית שנקבעה על-ידי משרד החינוך והשלטון המקומי במודלים שגיבשו עבור צהרוני ציל"ה והצהרונים החברתיים, אך יש להדגיש כי לעלויות אלו יתכן שיש להוסיף עלויות מרכיבים נוספים שלא הובהרו עד תום במחקר זה, ומן הצד השני העלות תהיה נמוכה יותר אם לא יכללו בה חלק מהרכיבים שהוספו להערכת העלות, או שעלותם תהיה נמוכה יותר.

1. רקע

מסגרות לימוד משלימות, המכונות צהרונים, מועדוניות, בתי-תלמיד ועוד, הן מסגרות חינוך בלתי פורמליות לילדים בגיל הגן ובית-הספר היסודי הפועלות לאחר שעות הפעילות במסגרת החינוכית או בתקופות של חופשות בבית-ספר או בגן ילדים.⁴ בצהרונים ניתנת ארוחת צהריים חמה ומתקיימות פעילויות העשרה למשך שעות אחדות. בדרך כלל הצהרון מופעל במבנה המשמש את המסגרת החינוכית, אך יש צהרונים הפועלים במבנים אחרים, ובכלל זה דירות

⁴ חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז-2016.



מגורים. גורמים שונים מפעילים צהרונים, ובהם משרד החינוך, עיריות, מלכ"רים – דוגמת ארגוני נשים והחברה למתנ"סים – חברות למטרות רווח ואנשים פרטיים. אף-על-פי שצהרונים פועלים בדרך כלל במבנה שהמסגרת החינוכית פועלת בו ומתקיימת בהם פעילות העשרה חינוכית, נכון להיום אין גוף ממשלתי המתווה מדיניות כוללת בנושא זה, קובע נהלים ותנאים להפעלת הצהרונים ומפקח על יישומם – לרבות בכל הנוגע לעלות ההפעלה ולגביית תשלומים בגינה.⁵ למידע נוסף על הצהרונים והפיקוח עליהם, לרבות נתונים על המסגרות והילדים המשתתפים בהן, התקצוב הממשלתי של המסגרות, הפיקוח והבקרה עליהן, עלויות הפיקוח ונתונים על ליקויים שנמצאו בעקבות הפיקוח ואופן הטיפול בהם, ראו מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת מספטמבר 2016.⁶

מבקר המדינה פרסם בשנת 2014 דוח מקיף על צהרונים ברשויות מקומיות באשכולות 4-10,⁷ ובין השאר עסק גם בתמחור השירותים ובעלותם. במסגרת פעולות הביקורת שלח משרד מבקר המדינה שאלון בנושא הפעלת הצהרונים ל-172 רשויות מקומיות. 136 רשויות השיבו על השאלון, ומתשובותיהן עולה כי בתחום שיפוטן של 93% מ-118 הרשויות המקומיות המסווגות באשכולות 5-10 שהשיבו על השאלון פועלים צהרונים במוסדות החינוך. לעומת זאת, רק ב-22% מ-18 הרשויות מקומיות המסווגות באשכול 4 שהשיבו על השאלון פועלים צהרונים כאלה. עוד עולה כי ברוב הרשויות הצהרונים מופעלים באמצעות עמותות המתנ"סים, חברות עירוניות או חברות פרטיות ורק מיעוטן מפעילות את המסגרות ישירות.⁸

מדוח המבקר עולה כי יש הבדלים רבים בין הרשויות שעברו ביקורת: יש רשויות שהסדירו בהסכמי התקשרות עם הגורמים המפעילים היבטים הנוגעים להפעלת הצהרונים, ובכלל זה שכר הלימוד בהם, ויש רשויות שלא פיקחו על גובה שכר הלימוד שגובים הגורמים המפעילים את הצהרונים, או שקבעו מה הגבייה המותרת, אך לא על סמך תחשיב עלויות. יתרה מזו, יש רשויות שבהן הצהרונים מנוהלים כמשק סגור, והרווחים הנובעים מפעילותם, אם יש כאלה, משמשים למימון פעילויות נוספות בצהרונים עצמם, ויש רשויות שבהן הצהרונים אינם מנוהלים כמשק סגור, והרווחים הנובעים מפעילותם מופנים למימון פעילויות אחרות של העמותות המפעילות.⁹

מהתשובות על השאלון ששלח משרד המבקר לרשויות עולה כי התשלום החודשי הממוצע שהורים משלמים בעבור שהיית ילד בצהרון הוא 995 ש"ח (בין 700 ש"ח ל-1,290 ש"ח בחודש) – דהיינו התשלום השנתי הוא כ-10,000 ש"ח. על-פי רוב הפעילות בצהרון נמשכת כשלוש שעות ביום, בימים שמתקיימים בהם לימודים, וכן בכ-16 ימי פעילות מלאים (בדרך כלל בשעות 7:30-16:30) בימי החופשות. עוד עולה מהנתונים שנאספו כי עלות ארוחת הצהריים לילד בצהרון היא 150-222 ש"ח לחודש, לא כולל מע"מ, שהם כ-10% עד 25% משכר הלימוד החודשי. בדוח הביקורת צוין כי למרות התשלום הגבוה בעבור הצהרונים, חלק ממפעילי הצהרונים טענו בפני צוות הביקורת כי אין התאמה בין העלייה ביוקר המחיה ובין התשלום שניתן להם, והם נאלצים להתפשר על איכות כוח האדם ועל איכות המזון בצהרונים כדי לשמור על רווחיות.

2. צהרונים ציל"ה

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) המליצה בשנת 2011 על פתיחה אוניברסלית מדורגת של מסגרות לימוד לשעות אחר הצהריים לילדים בני 3 עד 9. בעקבות המלצות הוועדה החל משרד החינוך, בראשית שנת הלימודים תשע"ג (2012/13), להפעיל מסגרות לימודיות משלימות במסגרת תוכנית ציל"ה – צהרי יום להעשרה.

⁵ אתי וייסבלאי, הפיקוח הממשלתי על צהרונים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בספטמבר 2016.

⁶ ש.ם.

⁷ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014: הפעלת מסגרות משלימות בשעות אחר הצהריים (צהרונים) בגני ילדים ובבתי ספר יסודיים באשכולות 4-10, 29 בדצמבר 2014.

⁸ ש.ם.

⁹ ש.ם.



המסגרות נפרסו בגני-ילדים ובבתי-ספר ביישובים באשכולות 1 עד 3 על-פי הסיווג החברתי-כלכלי של הלמ"ס, וכן בירושלים. בשנת 2014 החליטה הממשלה כי התוכנית לא תורחב ולא תופעל אלא בשלושת האשכולות הנמוכים, וכי היא תיועד לילדים עד גיל 8 בלבד. בשנת הלימודים תשע"ו (2015/16) פעלה התוכנית בכ-70 רשויות מקומיות, והופעלו בהן כ-3,300 מסגרות. בשנה זאת שהו במסגרות ציל"ה כ-76,000 ילדים.¹⁰ בשנת הלימודים הנוכחית, תשע"ז (2016/17), אושרו בוועדת ההקצבות של משרד החינוך 6,156 מסגרות ציל"ה לכ-165,000 תלמידים ב-79 רשויות מקומיות, כ-60% מהן בגנים והשאר בבתי-ספר. לפי נתוני אמצע דצמבר 2016, 66 רשויות החלו בפעילות ורשות אחת התעתדה להתחיל בפעילות בהקדם.¹¹ **תוכנית ציל"ה מופעלת במימון כמעט מלא של משרד החינוך ובהפעלה עצמית של הרשויות, במישרין או באמצעות מפעיל שהרשות בחרה בו בהליך המתחייב על-פי החוק.**¹²

בשנים תשע"ג-תשע"ו הופחת תקציב התוכנית מ-831.3 מיליון ש"ח ל-347 מיליון ש"ח. על-פי הצעת תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018, בשנת 2017 צפוי שתחול הפחתה נוספת של תקציב זה, ל-300 מיליון ש"ח. עם זאת, בשום שלב לא הגיעה התוכנית לניצול מלא התקציבים שיועדו לה, ובשנת הלימודים תשע"ה ביצוע התקציב היה 158.6 מיליון ש"ח.¹³ כאמור, עד דצמבר 2016, חודשים אחדים לאחר תחילת שנת הלימודים תשע"ז, רק ב-66 רשויות מתוך 79 הרשויות שאושרה בהן פעילות הצהרונים הפעילות החלה.

על סמך החלטת הממשלה מאוקטובר 2014 שלפיה שיעור ההשתתפות של ההורים לא יעלה על 60 ש"ח לחודש לילד בחינוך הרשמי,¹⁴ קבעו מנכ"לית משרד החינוך והממונה על התקציבים במשרד האוצר כי בבתי-ספר שבהם מופעלות מסגרות ציל"ה הפעלה מלאה (ארבעה או חמישה ימים בשבוע) ההורים ישלמו 40 ש"ח בחודש.¹⁵ בהחלטת הממשלה בעניין תקציב המדינה והמדיניות הכלכלית לשנים 2017 ו-2018 הוחלט לתקן את החלטת הממשלה מאוקטובר 2014 ולהגדיל את שיעור ההשתתפות המותר של ההורים במימון המסגרות. על-פי ההחלטה, מנכ"לית משרד החינוך והממונה על התקציבים במשרד האוצר הם שיקבעו את שיעור ההשתתפות.¹⁶

2.1. מודל ההפעלה של צהרונים ציל"ה¹⁷

להלן יוצגו מאפייני מודל ההפעלה של צהרונים ציל"ה והעלות של מרכיבי המודל. צהרונים ציל"ה מופעלים במודלים שונים על-פי סוג החינוך (רגיל, חינוך מיוחד), המעמד המשפטי של המוסד (רשמי, מוכר שאינו רשמי), מספר ימי הפעילות השבועיים (אחד, ארבעה, או חמישה ימים) ושעות הפעילות של המוסד (האם מופעל בו יום חינוך ארוך – יוח"א). להלן יתואר מודל הפעלת צהרון בחינוך הרגיל, חמישה ימים בשבוע, במוסד חינוך רשמי שלא מופעל בו יוח"א.

¹⁰ אתי וייסבלאי, [הפיקוח הממשלתי על צהרונים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בספטמבר 2016.
¹¹ יורם אדלר, מדריך מרכז, המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, דוא"ל 14 בדצמבר 2016. לפי הקול הקורא לרשויות, יש להגיש את נתוני הביצוע בפועל בעבור ספטמבר-דצמבר 2016 למשרד החינוך עד סוף בפברואר 2017. שם.

¹² משרד החינוך, [קריטריונים לבחירה ותקצוב רשויות מקומיות לשנה"ל תשע"ז ואילך להפעלה של העשרה בתום יום הלימודים לגילאי 3-8](#), יולי 2016.

¹³ אתי וייסבלאי, [הפיקוח הממשלתי על צהרונים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בספטמבר 2016.
¹⁴ החלטת ממשלה 2063, [מסגרות לימודיות בשעות אחר הצהריים](#), 7 באוקטובר 2014.

¹⁵ משרד החינוך, [קריטריונים לבחירה ותקצוב רשויות מקומיות לשנה"ל תשע"ז ואילך להפעלה של העשרה בתום יום הלימודים לגילאי 3-8](#), 2016, 8.

¹⁶ החלטת ממשלה 1872, [התאמות בתקציב משרד החינוך](#), 11 באוגוסט 2016.

¹⁷ אלא אם מצוין אחרת המקור לנתונים אלו: משרד החינוך, [קריטריונים לבחירה ותקצוב רשויות מקומיות לשנה"ל תשע"ז ואילך להפעלה של העשרה בתום יום הלימודים לגילאי 3-8](#), 2016, 8.



מאפיינים	מסגרות בגני ילדים	מסגרות בבתי-ספר
גיל הילדים	3-5 (גן טרום-טרום חובה – גן חובה)	6-8 (כיתות א'-ב')
תוכני הפעילות	ככלל, רוב הפעילות היא פעילות העשרה, וכן ניתן סיוע בהכנת שיעורי בית (במסגרות בבתי-הספר) ומוגשת ארוחה חמה	
כוח אדם	בכל מסגרת מובילת צהרון וסייעת	בכל מסגרת מובילת צהרון ; בכל בית-ספר רכז בית-ספרי ¹⁸
הסמכת אנשי הצוות	בכל רשות רכז רשותי ¹⁹	
	מובילת צהרון – על-פי סדר העדיפויות הזו : גננת מוסמכת ; סטז'רית ; סייעת הבוקר (רק אם לא מתאפשרת העסקת גננת מוסמכת או סטז'רית ובאישור הפיקוח) ; סייעת – כמקובל בנוגע לסייעות בגנים	מובילת צהרון – על-פי סדר העדיפויות הזו : צוות בית-הספר ; בעלת תעודת הוראה ; סטז'רית רכז בית-ספרי – צוות בית-הספר
הכשרת אנשי הצוות ²⁰	רכז רשותי – בעל תואר ראשון לפחות בחינוך או בהוראה וניסיון של שלוש שנים לפחות בהוראה	
מספר ילדים במסגרת	מינימום – 11 ; ממוצע – 22	מינימום – 11 ; ממוצע – 28
זמני הפעילות	מ-1 בספטמבר ועד 30 ביוני, 36 שבועות, 180 ימי פעילות, בימי הלימודים, 5 ימים בשבוע, לאחר סיום הלימודים הפורמליים ועד השעה 16:00	
	2.25 שעות ביום	3.4 שעות ביום
היקף העסקת אנשי צוות	מובילת צהרון – 11.25 שעות שבועיות, 36 שבועות בשנה סייעת – 11.25 שעות שבועיות, 36 שבועות בשנה	מובילת צהרון – 17 שעות שבועיות, 36 שבועות בשנה רכז בית-ספרי – 13 שעות שבועיות, 36 שבועות בשנה
פעילויות העשרה (חוגים) ²¹	רכז רשותי – היקף העסקה תלוי במספר המסגרות ברשות (לדוגמה, עובד יועסק במשרה מלאה ברשות שיש בה 61-100 מסגרות) ; הרכז מועסק 11 חודשים בשנה	
ארוחה	2 חוגים בשבוע (45-60 דקות למפגש) ; יום שיא אחד בשנה	
	מנה חמה בחמגשית ; תפריט מגוון ללא מזון מעובד המכיל פוספטים וניטרטים ²² ; כשרות רגילה או מיוחדת	

¹⁸ הרכז הבית-ספרי אחראי לגיבוש תוכנית ציל"ה בית-ספרית, לתיעוד ובקרה של עבודת הצוות, לרישום נוכחות יומי של תלמידי ציל"ה, לטיפול בהזנה, לטיפול ברכש לפי הנחיות הרשות ולעמידה בקשר רציף עם ההורים ועם הרכז הרשותי.

¹⁹ הרכז הרשותי אחראי לריכוז ולהפעלה של כלל מרכיבי התוכנית ברשות.

²⁰ משרד החינוך, קריטריונים ציל"ה תשע"ז – [נספח א'4: הכשרת המדריכים והסייעות הפועלים בתוכנית ציל"ה](#).

²¹ משרד החינוך, קריטריונים ציל"ה תשע"ז – [נספח א'5: מתווה לביצוע פעילות העשרה במסגרות ציל"ה](#).

²² חוזר מנכ"ל תשע"ז/8(א) 2.2-90 הזנה וחינוך לתזונה נכונה במסגרות החינוך, 4 באפריל 2016.



2.2. מרכיבי עלויות למימון הפעלת מסגרת צהרון ציל"ה²³

הנתונים שיוצגו להלן מבוססים על נתונים שפרסם משרד החינוך או התקבלו ממנו, אך יש לציין כי בעלות הפעלת מסגרת שמציג המשרד לא נכללות עלויות הזנה ומשרות ריכוז רשותי ובית-ספרי. לפיכך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת העריך את עלותם של רכיבים אלו על בסיס נתוני משרד החינוך.

מרכיבי עלות	מסגרות בגני ילדים	מסגרות בבתי-ספר
שכר מובילת צהרון	55 ש"ח לשעה; עלות מעסיק (139%) – 76.45 ש"ח לשעה	
	46,787 ש"ח לשנה	30,962 ש"ח לשנה
שכר סייעת	33 ש"ח לשעה; עלות מעסיק (139%) – 45.87 ש"ח לשעה; 18,577 ש"ח לשנה	-
	-	104.25 לשעה. 13 שעות שבועיות. 48,789 לשנה לבית ספר. עלות ממוצעת למסגרת ²⁴ – 13,542 ש"ח לשנה
שכר רכז בית-ספרי (לכמה מסגרות)	-	
שכר רכז רשותי (לכמה מסגרות)	שכר למשרה מלאה – 6,980 ש"ח לחודש; עלות מעסיק (139%) – 9,702 ש"ח לחודש; 106,722 לשנה (11 חודשי העסקה); עלות ממוצעת למסגרת ²⁵ – 1,162 ש"ח לשנה	
עלות פעילויות העשרה (חוגים) ²⁶	9,000 ש"ח לשנה, כולל מע"מ (כולל ציוד נלווה וכל הוצאה אחרת. אפשר להעביר עודפים מהתקציב לציוד מתכלה למימון חוגים) עלות מקסימלית לשעת תכנית העשרה קנויה היא 170 ש"ח כולל מע"מ, ציוד נלווה וכל הוצאה אחרת. עלות מקסימלית לשעת מדריך העשרה היא 76.45 ש"ח (55 ש"ח ברוטו לשעה + 39% הוצאות נלוות לשכר).	
עלות ציוד מתכלה ²⁷	2,000 ש"ח לשנה (אפשר להעביר עודפים למימון חוגים)	
עלות הכשרה לאנשי הצוות ²⁸	261 ש"ח לשעת השתלמות, כולל מע"מ (כולל תשלום למרצה, כיבוד קל ללומדים ותקורה למקום ההשתלמות)	
	5,005 ש"ח לשנה למסגרת (כולל תשלום שכר למשתתפים)	3,441 ש"ח לשנה למסגרת (כולל תשלום שכר למשתתפים)
עלות הזנה ²⁹	14.48 ש"ח כולל מע"מ למנה; 17.40 ש"ח כולל מע"מ למנה בכשרות מיוחדת; אומדן עלות ממוצע למסגרת ³⁰ –	14.94 ש"ח כולל מע"מ למנה; 18.31 ש"ח כולל מע"מ למנה בכשרות מיוחדת;

²³ אלא אם מצוין אחרת המקור לנתונים אלו: משרד החינוך, קריטריונים ציל"ה תשע"ז – [נספח ב'3 - מבנה תקציבי](#).

²⁴ בוועדת ההקצבות לשנה"ל תשע"ז אושרו לפעילות ב-647 מסגרות ב-647 בתי ספר ובהתאם לכך 647 רכזים. יורם אדלר, מדריך מרכז, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, דוא"ל, 14 בדצמבר 2016.

²⁵ בוועדת ההקצבות לשנה"ל תשע"ז אושרו לפעילות 6,156 מסגרות ו-67 רכזים רשותיים. יורם אדלר, מדריך מרכז, המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, דוא"ל, 14 בדצמבר 2016.

²⁶ משרד החינוך, קריטריונים ציל"ה תשע"ז – [נספח א'5: מתווה לביצוע פעילות העשרה במסגרות ציל"ה](#).

²⁷ משרד החינוך, קריטריונים ציל"ה תשע"ז – [נספח א'5: מתווה לביצוע פעילות העשרה במסגרות ציל"ה](#).

²⁸ שם, [נספח א'4: הכשרת המדריכים והסייעות הפועלים בתכנית ציל"ה](#).

²⁹ משרד החינוך, מחירון הזנה תשע"ז, הועבר בדוא"ל, 14 בדצמבר 2016.

³⁰ האומדן נעשה על סמך הנתונים האלה: בוועדת ההקצבות לשנת הלימודים תשע"ז אושרו לפעילות 3,825 מסגרות גן; בשנת הלימודים תשע"ז (נתונים לא סופיים) 59% מהילדים קיבלו ארוחות בכשרות רגילה ו-41% קיבלו ארוחות בכשרות מיוחדת. יורם אדלר, מדריך



מרכיבי עלות	מסגרות בגני ילדים	מסגרות בבתי-ספר
	57,495 ש"ח לשנה	אומדן עלות ממוצע למסגרת ³¹ – 76,442 ש"ח לשנה
תקורה למפעיל – 8% מעלות למסגרת (ללא הזנה ומשרות ריכוז)	5,243 ש"ח לשנה למסגרת	4,898 ש"ח לשנה למסגרת
תקורה לבית הספר (8% מעלות שכרו של הרכז הבית ספרי)		3,903 ש"ח לשנה לבית ספר עלות ממוצעת למסגרת ³² – 1,083 ש"ח לשנה
עלות כוללת למסגרת לשנה	145,269 ש"ח	142,530 ש"ח
עלות לילד לשנה ³³	6,603 ש"ח	5,090 ש"ח
עלות לילד לחודש	660 ש"ח	509 ש"ח

ראוי לציין כי במודל שתואר לעיל לא נכללים מרכיבים שקיימים בצהרונים הרשתיים, ולהם עלות לא מבוטלת, כגון פעילות בימי חופשות של מערכת החינוך; העסקת סייעת (נוסף על מובילת הצהרון) בצהרונים בבתי-הספר; מימון הוצאות תפעול שונות, דוגמת עלות השימוש במבנה בית-הספר, חשמל ומים, שמירה ועלויות מינהלה. לפיכך, אי-אפשר להסיק במישרין ממודל עלות זה מה עלות הפעלת הצהרונים הרשתיים. התייחסות מפורטת יותר להבדלים בין המודלים תובא בהמשך, בפרק 4.

ראוי לציין שהמודל המוצג הוא מודל נורמטיבי שאינו מבוסס במישרין על עלות המרכיבים בפועל, אך ממשרד החינוך נמסר כי לא הגיעו אליהם טענות בדבר מידת ההתאמה בין התקציב שהוא מעביר על-פי מרכיבי העלויות שהוצגו לעיל ובין העלויות בפועל, אלא בדבר המרכיבים הלא-מתוקצבים בתוכנית, כגון הוצאות חשמל, מים, ניקיון ושמירה. עוד נמסר ממשרד החינוך כי אף שסכום ההשתתפות של ההורים במימון הצהרונים נמוך יחסית – 400 ש"ח בשנה לכל ילד – יש רשויות שמתקשות בגביית הכסף, וקשיים אלו עלולים להביא חלק מהרשויות (הרשויות משתייכות כאמור לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים) שלא להפעיל את תוכנית ציל"ה בשטחן (כאמור, התוכנית לא מגיעה למימוש מלוא פוטנציאל ההפעלה שאושר ותוקצב).³⁴

מרכז, המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, דוא"ל, 14 בדצמבר 2016 (לצורך האומדן הנחנו כי היחס הכללי בין מנות בכשרות רגילה ולמנות בכשרות מיוחדת נשמר גם במסגרות בגנים).

³¹ האומדן נעשה על סמך הנתונים האלה: בוועדת ההקצבות לשנת הלימודים תשע"ז אושרו לפעילות 2,331 מסגרות בית-ספר; בשנת הלימודים תשע"ז (נתונים לא סופיים) 59% מהילדים קיבלו ארוחות בכשרות רגילה ו-41% קיבלו ארוחות בכשרות מיוחדת. יורם אדלר, מנכ"ל מרכז, המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, דוא"ל, 14 בדצמבר 2016 (לצורך האומדן הנחנו כי היחס הכללי בין מנות בכשרות רגילה למנות בכשרות מיוחדת נשמר גם במסגרות בבתי-הספר).

³² בוועדת ההקצבות לשנת תשע"ז אושרו לפעילות 2,331 מסגרות ב-647 בתי ספר. יורם אדלר, מנכ"ל מרכז, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, דוא"ל, 14 בדצמבר 2016.

³³ לפי אומדן שעשה משרד החינוך העלות הכוללת של הפעלת מערך הצהרונים שאושר בשנת תשע"ז היא 901 מיליון ש"ח בעבור 165,000 תלמידים (5,460 ש"ח לתלמיד לשנה) – 406 מיליון ש"ח למימון הפעילות השוטפת ו-495 מיליון ש"ח למימון ההזנה. יצוין כי באומדן זה נכללות מסגרות לגן ולבית-הספר יחדיו, מסגרות המופעלות בחינוך המיוחד, מסגרות שפועלות פחות שעות היות שבמוסדות שבהם הן פעולות יש תוכנית יוח"א, מסגרות שפועלות ארבעה ימים בשבוע ומסרות שפועלות יום אחד בשבוע בלבד. לפי האומדן, משרד החינוך אחראי למימון כ-92% מסכום זה, ההורים – כ-6%, והרשויות המקומיות – כ-2%. חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה במינהל הפדגוגי במשרד החינוך, דוא"ל, 14 בנובמבר 2016.

³⁴ יורם אדלר, מנכ"ל מרכז, המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, דוא"ל, 14 ו-15 בדצמבר 2016.



3. צהרונים רשותיים

כאמור, לצורך בחינת עלות הפעלת הצהרונים על-ידי הרשויות המקומיות או גורמים מטעמן, בפירוט לפי מרכיבי העלות השונים, פנינו אל 20 הרשויות המקומיות הגדולות ביותר, וכן לשלוש רשויות קטנות יותר: ירושלים; תל-אביב-יפו; חיפה; ראשון לציון; פתח תקווה; אשדוד; נתניה; באר שבע; חולון; בני ברק; רמת גן; רחובות; בת ים; אשקלון; בית שמש; כפר סבא; הרצליה; מודיעין-מכבים-רעות; חדרה; נצרת, אור יהודה, זכרון יעקב, גני תקווה.

- רשות אחת (כפר סבא) נמנעה מלהעביר לידינו נתונים על הצהרונים המופעלים בשטחה.
- רשות אחת (רמת גן) העבירה מידע רק לגבי צהרונים המופעלים בגנים אך לא התייחסה למסגרות הפועלות בבתי הספר. משתי רשויות (זכרון יעקב ותל-אביב) לא נמסר מידע לגבי צהרונים בבתי הספר היות שאלו מופעלים באמצעות זכיינים המתקשרים ישירות עם בתי הספר.
- שלוש רשויות המשתייכות לאשכול חברתי-כלכלי 3 (בני ברק, בית שמש ונצרת) מסרו כי העירייה אינה מעורבת בהפעלת צהרונים מלבד צהרונים ציל"ה של משרד החינוך.
- רשות אחת בה מופעלת תוכנית ציל"ה גם כן (ירושלים), העבירה תשובה ביחס לצהרונים לתלמידי בית הספר היסודי שאינם משתתפים בתוכנית ציל"ה (מעל לכיתה ב').

ניתוח הנתונים מתבסס אם כך על נתוני כ-2,000 מסגרות לגנים ב-17 רשויות, בהן שוהים כ-46,000 ילדים, ונתוני כ-700 מסגרות לבתי הספר ב-15 רשויות, בהן שוהים כ-16,600 ילדים.³⁵ **מלבד רשות אחת המשתייכת לאשכול חברתי-כלכלי הרביעי, כל הרשויות משתייכות לאשכולות 5-8.** חשוב להדגיש כי המידע שהתקבל מהרשויות לא מכסה תמיד את כלל הקטגוריות לניתוח ולכן בחלק מהסעיפים התשובות מתבססות על מדגם קטן יותר. לעתים, כאשר היה הדבר אפשרי, נעשו חישובים או אומדנים עצמאיים בכדי להחליף מידע חסר.³⁶ **לאור זאת יש להבהיר כי הנתונים שיוצגו להלן מבוססים על מדגם של מערכי הצהרונים הפועלים בישראל, מדגם שלמרות היקפו הרחב אינו מייצג במדויק את אופני הפעולה והעלויות של כלל הצהרונים. לכן יש לנקוט משנה זהירות בשימוש בנתונים אלו.**

חשוב לציין שבחלק מהרשויות מופעלים כל הצהרונים על-ידי גורם אחד ובחלק על-ידי מספר גורמים שונים. רוב הגורמים המפעילים הם עמותות, שרבות מהן הוקמו על-ידי הרשות המקומית או פועלות בשיתוף פעולה עמה, ורבות מהן פועלות בשיתוף החברה למתנ"סים. נוסף על העמותות יש מספר חברות עירוניות ומספר מפעילים פרטיים. בעיר אחת (חיפה), בשכונות שמאופיינות במצב סוציו-אקונומי נמוך, מופעלות מסגרות לתלמידי בית-הספר על-ידי מדריכות עובדות העירייה (לצד מסגרות המופעלות על-ידי זכיינים בשכונות מבוססות יותר).

3.1. מאפייני הצהרונים הרשותיים

להלן יוצגו מאפייני הפעילות של הצהרונים הרשותיים. לאחר הצגת המאפיינים ועלויות ההפעלה של הצהרונים, יוצגו בקצרה בפרק 4 ההבדלים בין אופני הפעילות ומרכיבי העלות של צהרונים אלו ושל צהרונים ציל"ה.

³⁵ יצוין כי נתונים חלקיים הועברו לידינו לאחר שנאספו על-ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה, ועל-ידי יושבת ראש הוועדה חברת הכנסת קארין אלהרר. במקרה של סתירה בין נתונים אלו ובין הנתונים שהתקבלו במענה לבקשת המידע שהעברנו לרשויות, הסתמכנו על המידע שהועבר ישירות מהרשויות. בנוסף הועברו לידינו מהוועדה לענייני ביקורת המדינה תחשיבי עלויות שערכו גורמים שונים (בעיקר מפעילי צהרונים), אך היות שלא ניתן היה לקשור חד-משמעית בין תחשיבים אלו ובין הנתונים שנאספו על-ידינו, לא עשינו בהם שימוש.

³⁶ למשל אם לא דווח על מספר הילדים הממוצע למסגרת אך דווח על מספר הילדים הכולל ומספר המסגרות.



מסגרות לגיל בית הספר	מסגרות לגיל הגן	
בדרך כלל מכיתה א' ועד כיתה ג' או ד', אך לעיתים מופעלות מסגרות רק עד כיתה ב' או לחילופין עד כיתה ו'	מגן טרום-טרום חובה (גיל 3 או מעט לפניו) ועד גן חובה	גיל הילדים
עם סיום הלימודים		שעת תחילת פעילות
13:00–12:30	14:00	
בכל הרשויות שדיווחו לנו על שעות פעילות הצהרונים בהן, הצהרונים פועלים לפחות עד השעה 16:30, וברוב המקרים הם פועלים עד השעה 17:00.		שעת סיום הפעילות
לרוב כארבע שעות ביום	שלוש שעות ביום, או קצת פחות	שעות פעילות ביום
לפחות בחלק מהרשויות נהוג להעסיק את הסייעות במשך חצי שעה נוספת ביום, עם סיום הפעילות, לשם סידור הגן וניקיונו.		
<p>בכל הרשויות שענו על פנייתנו פועלים הצהרונים במהלך שנת הלימודים משעות הבוקר בחלק מהימים בהם מוסדות הלימוד אינם פועלים. ברוב הרשויות פועלים הצהרונים בהתאם ללוח החופשות שקבע משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, לצהרונים המוכרים על-ידו – בשנת הלימודים תשע"ז (2016/17) מדובר היה ב-13 ימי פעילות מלאים בעת שמוסדות החינוך בחופש – במהלך חג סוכות, אסרו חג סוכות, חנוכה, ימי החופשה שלפני חג פסח, אסרו חג פסח ואסרו חג שבועות.</p> <p>נוסף על הפעילות בימי החופש במהלך שנת הלימודים, בכמה רשויות נכללת במחיר הצהרון (או שיש אפשרות כזו) גם פעילות קייטנה במהלך חודש יולי, ולעיתים גם בחלק מחודש אוגוסט. פעילות הצהרונים בימים הארוכים מתחילה בין 7:30 ל-8:00 ומסתיימת לרוב בשעה 16:00.</p>		ימי פעילות בעת חופשות מוסדות החינוך ומספר הרשויות בכל קטגוריה (ושיעורן מתוך סך הרשויות בקבוצת הגיל)
מספר ימי פעילות בחופשות	מסגרות לגיל הגן	מסגרות לגיל בית הספר
12–10	1 (6%)	3 (20%)
13	9 (53%)	9 (60%)
17–15	7 (41%)	3 (20%)
23 (25–19)	21 (³⁸ 25–16)	מספר ילדים למסגרת (ממוצע משוקלל;³⁷ בסוגריים: טווח הנתונים ברשויות השונות).
15 (20–7)	15 (22–11)	מספר ילדים מינימלי למסגרת (ממוצע משוקלל וטווח)
ממספר רשויות נמסר כי במקרה הצורך נפתחת מסגרת גם אם מספר הילדים בה קטן ממספר המינימום הרשמי.		
35 (³⁹ 35–26)	32 (⁴⁰ 38–25)	מספר ילדים מקסימלי למסגרת

³⁷ הממוצעים המשוקללים (שחושבו בנפרד לכל קבוצת גיל) לוקחים בחשבון את מספר המסגרות בכל רשות או את מספר הילדים במסגרות, לפי העניין. קרי את חלקה היחסי של כל רשות בכלל המסגרות או הילדים שבמדגם הספציפי (כאמור, המידע שהתקבל מהרשויות לא מכסה תמיד את כלל הקטגוריות לניתוח ולכן בסעיפים שונים התשובות מתבססות על מדגמים שונים).

³⁸ רשות אחת (ראשון לציון) חרגה מטווח זה בצורה משמעותית – מסגרת ממוצעת בה כוללת 53 ילדים, אך יצוין שהמסגרות ברשות זו פועלות במתכונת שונה מהמקובל ובמקום מובילה וסייעת לכל מסגרת מועסקות בהן מובילת צהרון אחת ובנוסף אליה סייעת לכל 15 ילדים. לכן נתוני רשות זו לא נכללו בחישוב הממוצע המשוקלל. **הכללת רשות זו בחישוב הממוצע המשוקלל תגדיל את ממוצע הילדים למסגרת בבתי הספר ל-23.**

³⁹ הסיבה שהממוצע המשוקלל שווה לקצה העליון של הטווח נעוצה בכך שב-80 אחוז מהמקרים מספר הילדים המקסימלי הוא 35.

⁴⁰ כאמור, ברשות אחת (ראשון לציון), הפועלת במתכונת שונה משאר הרשויות, גודל המסגרת חורג במידה ניכרת מגודלן ברשויות האחרות, גודל מסגרת מקסימלית ברשות זו הוא 130 ילדים. לכן נתוני רשות זו לא נכללו בחישוב הממוצע המשוקלל. **הכללתם תגדיל את המספר הילדים המקסימלי הממוצע למסגרת בבתי הספר ל-42.**



מסגרות לגיל בית הספר	מסגרות לגיל הגן	
		(ממוצע משוקלל (וטוח)
	בכל הרשויות מועסקת בכל מסגרת מובילת צהרון אחת	מספר מובילות צהרון
מבין 15 הרשויות שהשיבו, משתיים (ירושלים ואשקלון) נמסר כי בצהרונים בית-הספר לא מועסקות סייעות. רשות אחת (חיפה) מסרה כי בעוד שבצהרונים העירוניים אין סייעות, בחלק מהצהרונים המופעלים על-ידי זכיינים מועסקות סייעות בהתאם לגודל המסגרת. יצוין שברשויות אלו גודל המסגרת המקסימלי נמוך יחסית – 25 בירושלים ואשקלון ו-23 במסגרות העירוניות בחיפה. ⁴¹	בכל הרשויות מועסקת לפחות סייעת אחת בכל מסגרת. כמעט בכל הרשויות נהוג לתגבר את המסגרת בסייעת נוספת כאשר מספר הילדים עולה על מספר מסוים (26–32, ברשויות שצינו מספר ספציפי). במספר רשויות נהוג להוסיף סייעת במסגרות לילדים בגילאי טרום-טרום-חובה או כאשר מספר הילדים בני ה-3 במסגרת רב-גילאית גדול יחסית.	מספר סייעות
חמש רשויות ציינו כי נהוג לתגבר את המסגרת בסייעת נוספת כאשר מספר הילדים עולה על מספר מסוים (25–30). ברשות אחת (ראשון לציון) בכל מסגרת (שגודלן נע בין 22 ל-130 ילדים) מובילת צהרון אחת, ובנוסף לה סייעת לכל 15 ילדים.		
32 (25–35) * יצוין כי חישוב זה מבוסס על נתוני שבע רשויות בלבד.	29 (25–32)	הגודל המקסימלי של מסגרת בה מועסקות עד מובילת צהרון וסייעת אחת (ממוצע משוקלל (וטוח) (אינדיקציה ליחס בין מספר הילדים למספר נשות הצוות במסגרת) ⁴²
כמעט כל הרשויות שהשיבו על פנייתנו ציינו שבמערך הצהרונים מועסקים בעלי תפקידים נוספים מלבד המובילות והסייעות, דוגמת רכזות, מדריכות חינוכיות ופדגוגיות, עובדות אדמיניסטרטיביות, מנהלות, יועצות תזונה ועוד. מהנתונים שבידינו לא ניתן להסיק על מספר העובדים הנוספים ביחס לגודל מערך הצהרונים, אך סביר יהיה לטעון שברשויות עם מערך צהרונים קטן משקלו של סעיף תקציבי זה יהיה ניכר יותר מאשר ברשויות עם מערך גדול (יתרון לגודל).		עובדים נוספים במערך הצהרונים
על-פי דיווחי 11 רשויות, ⁴³ בשלוש רשויות מובילת צהרון נדרשת להיות בעלת תעודת הוראה ובחמש רשויות ניתנת עדיפות למועמדות בעלות תעודה זו. בשלוש רשויות מובילת צהרון נדרשת להיות בעלת תואר ראשון, ובארבע רשויות ניתנת עדיפות למועמדות בעלות תעודה זו. שתי רשויות מאפשרות העסקה של סטודנטיות או מתמחות. ⁴⁴ שלוש רשויות מאפשרות העסקה של מי שעברה קורס מובילות צהרון.	על-פי דיווחי 16 רשויות, בשלוש רשויות (וכן אצל חלק מהמפעילים ברשות נוספת) מובילת צהרון נדרשת להיות בעלת תעודת הוראה (לפחות בחלק מהמקרים עם התמחות בגיל הרך) או תואר ראשון, ובתשע נוספות חלק מהמובילות הן בעלות הסמכות אלו או שצוין שניתנת עדיפות לבעלות הסמכות אלו. שש רשויות (וכן חלק מהמפעילים ברשות נוספת) מאפשרות העסקה של מי שעברה קורס מובילות צהרון (במקרה אחד בכפוף להיותה בעלת ניסיון).	דרישות הסמכה למובילת צהרון

⁴¹ מפעיל אחד, שאחראי על 10 מסגרות לגיל בית הספר ברשות אחת, ציין שבנוסף למובילה ולסייעת יש בצהרון גם מורה שמסייעת בהכנת שיעורי הבית.

⁴² לא ניתן להסיק מהנתונים שבידינו על היחס בין מספר הילדים למספר אנשי הצוות במסגרת. אך עבור חלק מהרשויות ניתן לקבוע מהו הגודל המקסימלי של מסגרת בה מועסקות שתי נשות צוות (זאת על-ידי הצלבת הגודל המקסימלי של מסגרת, שמעליו מפוצלת הקבוצה לשתי מסגרות קטנות שבכל אחת מובילה וסייעת, ומספר הילדים מעליו מוסיפים סייעת נוספת).

⁴³ בשתי רשויות נוספות הדרישות משתנות בין מפעילים שונים באותה רשות אבל ככלל הן זהות לאלו שמוצגות להלן.

⁴⁴ ברשות אחת העסקת סטודנטיות אפשרית תוך הגבלת שיעורן ל-30% מכלל מובילות הצהרון.



מסגרות לגיל בית הספר	מסגרות לגיל הגן	
ארבע רשויות מאפשרות העסקה של מובילות צהרון בעלות ניסיון רלוונטי. ⁴⁵	בשתי רשויות יש מובילות שהוסמכו כמטפלות מוסמכות או שניתנת עדיפות לכאלו. שתי רשויות מאפשרות העסקה של מובילות צהרון בעלות תעודת בגרות (באחת בכפוף לקיומן של שתי שנות ניסיון). שלוש רשויות מאפשרות העסקה על סמך ניסיון קודם. רשות אחת מאפשרת העסקה על סמך קיום "אוריינטציה לילדים".	
ברשות אחת סייעת נדרשת להיות בעלת תעודת בגרות ושנתיים ניסיון. בארבע רשויות (וכן אצל מפעיל אחד ברשות נוספת) סייעת נדרשת להיות בעלת 12 שנות לימוד (בשתי רשויות היא יכולה להיות לחילופין מטפלת מוסמכת, וברשות אחרת נוסף על ההשכלה על הסייעת להיות גם בעלת ניסיון). בשתי רשויות סייעת מחויבת להיות בעלת ניסיון בתחום. בשתי רשויות אין תנאי סף לקבלה לעבודה כסייעת.	בארבע רשויות (וכן אצל מפעיל אחד ברשות נוספת) סייעת נדרשת להיות בעלת 12 שנות לימוד (בשתי רשויות היא יכולה להיות לחילופין מטפלת מוסמכת). בשלוש רשויות סייעת מחויבת להיות בעלת ניסיון בתחום. בארבע רשויות אין תנאי סף לקבלה לעבודה כסייעת.	דרישות הסמכה לסייעת
37 (54-6)	36 (59-20)	היקף השתלמות לעובדים – שעות לשנה (ממוצע משוקלל וטווח)
2	2	מספר פעילויות העשרה (חוגים) בשבוע (ממוצע משוקלל)
בכל המסגרות מוגשת במסגרת הצהרון ארוחת צהריים הכוללת לרוב מנה חמה (מנה בשרית ותוספת), ירק טרי ופרי. חלק מהרשויות ציינו כי בימים הארוכים מוגשת גם ארוחת בוקר. רוב הרשויות ציינו כי יש אפשרות לקבל מנה מיוחדת עבור ילדים הרגישים לגלוטן ובחלק מהרשויות ישנה גם אפשרות למנה צמחונית.		הזנה

3.2. עלויות מדווחות להפעלת הצהרונים הרשותיים

הרשויות אליהן פנינו התבקשו להתייחס בפירוט לעלויות מגוון רכיבים שיוצרים יחדיו את עלות הפעלת מסגרת הצהרון. הרציונל שעמד מאחורי פירוק עלויות ההפעלה לרכיבים קטנים הוא שיפור יכולת ההשוואה בין מערכי הצהרונים הפועלים במתכונת שונה ותחת אילוצים שונים. יחד עם זאת **קיימים הבדלים משמעותיים בין אופני פעילות הצהרונים ברשויות שונות (ולעיתים אף בין מפעילים שונים באותה הרשות). הבדלים אלו משפיעים לעיתים על עלות רכיבים שונים הנמצאים בקשרי גומלין איתם. זאת ועוד, חשוב להדגיש כי הנתונים שיוצגו להלן אינם מבוססים על בחינה עצמאית של ספרי החשבונות של מפעילי הצהרונים, אלא על דיווח של בעלי תפקידים ברשויות או בגופים המפעילים, ולמרות הניסיון לקבל מידע אחיד מהרשויות השונות, תיתכן הבנה שונה של מה נכלל בסעיפי העלות השונים. נוסף על כך וכפי שכבר צוין, הנתונים מבוססים על מדגם של מערכי הצהרונים הפועלים בישראל שאינו מייצג במדויק את כלל הצהרונים, ובנוסף לא כל הרשויות ענו על כל השאלות, לכן נתונים שונים מבוססים על מדגמים שונים, הן בגודלם והן בזהות המשתתפים בהם. יתרה מכך, חלק מהנתונים מבוססים**

⁴⁵ ברשות אחת אפשרות זו תקפה רק עבור עובדות ותיקות, בעוד שחדשות נדרשות לתואר ראשון.



על מדגמים קטנים במיוחד – עד כדי רשויות בודדות (מקרים אלו מצוינים בגוף הטקסט) ויתכן שהוספת או הוצאת רשות מהמדגם הייתה משנה את התוצאה הסופית בצורה ניכרת.

ברוב המקרים בחרנו להציג את עלות הרכיב הממוצעת תוך שימוש בממוצע משוקלל – הממוצע המשוקלל לוקח בחשבון את חלקה היחסי של כל רשות בכלל המסגרות או בכלל הילדים שבמדגם הספציפי (לפי העניין⁴⁶). בכך הוא נותן אמנם תמונה מדויקת יותר של הממוצע בכלל הצהרונים שנבדקו, אך גם יוצר הטיה מסוימת לעבר רשויות גדולות. בכדי לתת ממד נוסף ותמונה מלאה יותר, מוצג לרוב לצד הממוצע טווח הדיווחים השונים של הרשויות. יש לשים לב כי לעיתים הטווח עשוי להיות רחב מאוד.

עלויות מדווחות להפעלת צהרונים רשתיים

מסגרות לגיל בית הספר	מסגרות לגיל הגן	
45 (58–35)	54 (65–41)	שכר מובילת צהרון – שכר ברוטו לשעה בש"ח (ממוצע משוקלל וטווח)
33 (38–28)	34 (41–28)	שכר סייעת – שכר ברוטו לשעה בש"ח (ממוצע משוקלל וטווח)
יצוין כי חלוקת הרשויות שדיווחו על שכר העובדות לפי המדד הכלכלי-חברתי ולפי מדד הפריפריאליות של הלמ"ס, העלתה כי יש הבדל בשכר מובילות הצהרון והסייעות באשכולות השונים (ככלל, השכר גבוה יותר ככל שהיישוב בו פועל הצהרון משתייך לאשכול חברתי-כלכלי גבוה יותר, וככל שהוא מרכזי יותר), אך היות שמדובר במדגם קטן (מבחינת מספר הרשויות) שכולל בעיקר רשויות גדולות, ואינו מייצג את היישובים בכל אשכול, לא ניתן להסיק מכך מסקנות לגבי הקשר בין המצב הכלכלי-חברתי ומידת הפריפריאליות לשכר העובדות.		
53 (70–35)	51 (70–32)	שכר רכזת צהרונים – שכר ברוטו לשעה בש"ח (ממוצע משוקלל וטווח)
עלות השכר למעסיק גבוהה בכ-35%–38% מהשכר ברוטו: 61 ש"ח למובילה, 44 ש"ח לסייעת, 74 ש"ח לרכזת.	עלות השכר למעסיק גבוהה בכ-40%–42% מהשכר ברוטו: 76 ש"ח למובילה, 49 ש"ח לסייעת, 71 ש"ח לרכזת.	עלות שכר למעסיק (ממוצע משוקלל) ⁴⁷
ממספר רשויות נמסר כי היות שתחום העסקה זה סובל מריבוי היעדרויות, נוסף על העסקת העובדות הקבועות, על מפעילי הצהרונים להעסיק עובדות מחליפות בהיקף רחב, ובעלות שהמגוועה לאלפי שקלים למסגרת לשנה.		
3,587 (10,000–620)	3,391 (10,000–500)	עלות הכשרה לאנשי הצוות למסגרת לשנה בש"ח (ממוצע משוקלל וטווח)
יש לשים לב לטווח הרחב במיוחד בין העלות המדווחת הנמוכה ביותר לעלות המדווחת הגבוהה ביותר.		
9,794 (13,837–6,422)	8,442 (12,000–4,650)	עלות פעילות העשרה אחת למסגרת לשנה
יש לשים לב לטווח הרחב בין העלות המדווחת הנמוכה ביותר לעלות המדווחת הגבוהה ביותר		

⁴⁶ אמנם יש קשר ברור בין מספר המסגרות ומספר הילדים אך לשם הדיוק נבחר המשתנה הרלוונטי ביותר. כך למשל, אם מדובר בחישוב השכר הממוצע המשוקלל של מובילת הצהרון המשתנה הרלוונטי הוא מספר המסגרות, כי הוא זה שקובע את מספר המובילות. לעומת זאת, אם חושב ממוצע משוקלל של עלות ארוחת צהריים לילד, המשתנה הרלוונטי הוא מספר הילדים.

⁴⁷ בהקשר זה יצוין כי אופי ההעסקה – מספר שעות מועט ביחס למספר ימי העבודה, גורם לעליית משקל רכיב הנסיעות בעלות השכר למעסיק.



מסגרות לגיל בית הספר	מסגרות לגיל הגן	
		בש"ח (ממוצע משוקלל וטווח)
<p>המידע שהתקבל אינו אחיד מספיק בכדי לחשב עלות ממוצעת למסגרת אך כפי הנראה עלות הצבת שומר אחד (אשר מאבטח בית ספר או אשכול גנים, בהם מספר מסגרות) היא כמה עשרות אלפי שקלים בשנה.</p> <p>לא בכל הצהרונים מוצבת שמירה. בחלק מהרשויות, נמנעים מהצבת שומר במסגרות הצהרונים אם ניתן לנעול את שער הגישה למתחם. בחלק מהרשויות מציבים שמירה רק במתחמים בהם שוהים מעל ל-100 ילדים. בנוסף, עלות שירותי השמירה משתנה בהתאם לפריסה הגיאוגרפית של מערך הצהרונים – ככל שיותר מסגרות מאוגדות במתחם אחד – בית-ספר או אשכול גנים, ניתן להוריד את עלויות השמירה.</p>		עלות שמירה שירותי
	<p>12 (16–10)</p> <p>בניכוי רשות אחת ממנה דווח על עלות גבוהה יחסית – 16 ש"ח למנה, הטווח מצומצם יותר:</p> <p>(12–10)</p> <p>כאמור, רוב הרשויות ציינו כי בצהרונים מסופקות גם מנות נטולות גלוטן. מתשובת כמה רשויות עולה כי עלות מנות אלו למפעיל הצהרון היא 21–28 ש"ח למנה.</p>	עלות מנת מזון אחת בש"ח (ממוצע משוקלל וטווח)
<p>258 (124–338)*</p> <p>*הנתונים מבוססים על תשובת ארבע רשויות בלבד</p>	<p>213 (94–338)*</p> <p>*הנתונים מבוססים על תשובת שבע רשויות בלבד</p>	עלות מוצרי טואלטיקה וניקיון למסגרת לחודש בש"ח (ממוצע וטווח)
<p>1,225 (679–1,750)*</p> <p>*הנתונים מבוססים על תשובת חמש רשויות בלבד</p>	<p>2,690 (8,635–973)*</p> <p>*הנתונים מבוססים על תשובת שבע רשויות בלבד בניכוי מקרה קיצון אחד,⁴⁸ התשלום הממוצע נמוך יותר:</p> <p>1,700 (3,805–973)</p>	עלות עובדי ניהול ומנהלה, שירותי משרד ופרסום למסגרת לחודש בש"ח (ממוצע וטווח)
<p>465 (110–1,091)*</p> <p>*הנתונים מבוססים על תשובת ארבע רשויות בלבד בניכוי מקרה קיצון אחד,⁴⁹ התשלום הממוצע נמוך יותר:</p> <p>257 (110–440)*</p> <p>*הנתונים מבוססים על תשובת שלוש רשויות בלבד</p>	<p>258 (147–352)*</p> <p>*הנתונים מבוססים על תשובת חמש רשויות בלבד</p>	עלות הצטיידות בחומרים מתכלים למסגרת לחודש בש"ח (ממוצע וטווח)
<p>1,833 (0–5,000)⁵⁰</p> <p>בניכוי מקרה קיצון אחד,⁵¹ התשלום הממוצע נמוך יותר:</p> <p>1,386 (0–2,165)</p>	<p>519 (0–1,330)</p> <p>מספר רשויות הדגישו כי התשלום המדובר אינו מהווה שכר דירה עבור השימוש במבנה הגן אלא החזר הוצאות עבור שימוש בחשמל ומים וכן עבור בלאי של ציוד בגן ושימוש בחומרים מתכלים.</p>	תשלום חודשי עבור שימוש במבנה הצהרון והוצאות תקורה (ממוצע משוקלל וטווח)

⁴⁸ רשות קטנה (כ-300 ילדים ב-15 מסגרות) בה התשלום בסעיף זה יותר מכפול מהתשלום המקסימלי המדווח בלעדית.

⁴⁹ מפעיל אחד (כ-190 ילדים ב-10 מסגרות) שדיווח על תשלום יותר מכפול מהתשלום המקסימלי המדווח בלעדיו.

⁵⁰ כמה מפעילים נוספים (שנתונים אינם נכללים כאן) נדרשים בתשלום תקורה לבתי הספר בשיעור של 3%–20% מהכנסותיהם.

⁵¹ מפעיל אחד (כ-1,200 ילדים ב-60 מסגרות) שדיווח על תשלום יותר מכפול מהתשלום המקסימלי המדווח בלעדיו.



מסגרות לגיל בית הספר	מסגרות לגיל הגן																																		
<p>כמה רשויות הסבירו שסכום זה משמש למימון הוצאות חשמל ומים וכן עבור בלאי של ציוד וניקיון. רשות אחת אף הסבירה כי כספים אלו משמשים גם למימון סייעות רפואיות לליווי ילדים עם אלרגיות והנחות לזכאים.</p> <p>מספר רשויות הבהירו כי התשלום המועבר לבית הספר הוא מתוקף האפשרות הניתנת לבתי ספר בניהול עצמי להשכיר את מתקניהם לשימוש נוסף לאחר שעות הלימודים, וכי לרשות עצמה אין השפעה על קביעת גובה התשלום הנדרש.⁵²</p>																																			
<table border="1"> <caption>תשלום עבור מבנה בש"ח</caption> <thead> <tr> <th>תשלום (ש"ח)</th> <th>גן</th> <th>בי"ס</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>0-249</td><td>8</td><td>3</td></tr> <tr><td>250-499</td><td>2</td><td>0</td></tr> <tr><td>500-749</td><td>2</td><td>1</td></tr> <tr><td>750-999</td><td>1</td><td>0</td></tr> <tr><td>1,000-1,249</td><td>1</td><td>3</td></tr> <tr><td>1,250-1,499</td><td>1</td><td>0</td></tr> <tr><td>1,500-1,749</td><td>0</td><td>1</td></tr> <tr><td>1,750-1,999</td><td>0</td><td>2</td></tr> <tr><td>2,000-2,249</td><td>0</td><td>2</td></tr> <tr><td>2,250-5,000</td><td>0</td><td>1</td></tr> </tbody> </table>		תשלום (ש"ח)	גן	בי"ס	0-249	8	3	250-499	2	0	500-749	2	1	750-999	1	0	1,000-1,249	1	3	1,250-1,499	1	0	1,500-1,749	0	1	1,750-1,999	0	2	2,000-2,249	0	2	2,250-5,000	0	1	<p>התפלגות הרשויות לפי סכום תשלום חודשי עבור שימוש במבנה הצהרון והוצאות תקורה</p>
תשלום (ש"ח)	גן	בי"ס																																	
0-249	8	3																																	
250-499	2	0																																	
500-749	2	1																																	
750-999	1	0																																	
1,000-1,249	1	3																																	
1,250-1,499	1	0																																	
1,500-1,749	0	1																																	
1,750-1,999	0	2																																	
2,000-2,249	0	2																																	
2,250-5,000	0	1																																	
<p>מהנתונים עולה כי בעוד התשלום לבתי-הספר מפוזר על פני טווח רחב, הרי שהתשלום הנדרש ממפעילי צהרונים הגנים מרוכז במחצית התחתונה של טווח המחירים, עם בולטות מיוחדת (מעל למחצית מהרשויות) לקטגוריית המחירים הנמוכה ביותר.</p>																																			
<p>הרשויות שהתייחסו לסוגיה זו⁵³ דיווחו על הנחות בשיעור של עד 5% מסכום ההכנסות הפוטנציאלי.⁵⁴ עלות הנחות אלו מגיעה לעשרות עד מאות רבות של אלפי שקלים בשנה בכל רשות. שיעור ההנחה להורים להם יותר מילד אחד בצהרון הוא לרוב 10% ממחיר המחירון לילד הנוסף. לעיתים ניתנת הנחה בשיעורים גדולים יותר לילדים נוספים על הילד השני.</p>		<p>עלות הנחות על בסיס מצב סוציו-אקונומי והנחות להורים להם יותר מילד אחד בצהרון</p>																																	
<p>20 (40-0)</p>	<p>26 (51-0)</p>	<p>סכום הנחה ממוצע לילד⁵⁵ לחודש בש"ח (ממוצע משוקלל וטווח)</p>																																	

⁵² בשנת הלימודים תשע"ז פעלו במתכונת הניהול העצמי כ- 97.5% מבתי-הספר היסודיים הרשמיים. יצוין כי לפי המודל התפעולי לניהול עצמי של בתי-הספר, בכל הסכם לשימוש במתקני בית-הספר לאחר שעות הלימודים יועברו לפחות 70% מהתמורה במסגרת ההסכם לחשבון הניהול העצמי של בית-הספר, ויתרת התמורה תועבר לרשות המקומית ותשמש לבתי-ספר אחרים או לצורך יעדים אחרים בתחום החינוך העירוני. על-פי משרד החינוך טרם הוסדרו לאשורן כל הסוגיות המשפטיות הנוגעות לניהול עצמי, ביניהן סוגיות של השכרת מבנה. אסף ויניגר, [מעבר בתי-ספר לניהול עצמי – הסדרה והיבטים ארגוניים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 באפריל 2017.

⁵³ לגבי מסגרות גן – דווחו נתוני 15 רשויות, לגבי מסגרות בי"ס – דווחו נתוני 6 רשויות.

⁵⁴ ההכנסות במקרה של גבייה מלאה במחיר המחירון.

⁵⁵ סכום ההנחות הכולל במערך צהרונים ספציפי חלקי מספר הילדים במערך.



מסגרות לגיל בית הספר	מסגרות לגיל הגן	
18,017 (27,600–12,308)	20,540 (24,000–13,000)	עלות כוללת מדווחת להפעלת מסגרת אחת לחודש בש"ח (ממוצע משוקלל וטווח) ⁵⁶
856 (1,150–614)	914 (1,157–782)	עלות כוללת מדווחת לילד לחודש בש"ח (ממוצע משוקלל וטווח) ⁵⁷

3.3. התשלום הנדרש עבור השתתפות בצהרון

להלן יוצגו נתונים על התשלום הנדרש עבור השתתפות בפעילות הצהרונים הרשותיים על-פי דיווחי הרשויות. לאחר הצגת התשלום הממוצע יוצג התשלום הנדרש בחלוקה לפי מספר שעות הפעילות היומיות.

מסגרות לגיל בית הספר	מסגרות לגיל הגן	
988 (1,240–780)	982 (1,168–625)	תשלום נדרש לחודש לילד בש"ח (ממוצע ⁵⁸ וטווח)
מסגרות לגיל בית הספר	מסגרות לגיל הגן	מספר שעות פעילויות יומיות
-	926 (1,057–625)	3–2.5
953 (1,100–800)	1,026 (1,168–930)	3.5–3
934 (1,052–780)	-	4–3.5
1,057 (1,240–970)	-	4.5–4
<p>קיומה של פעילות בחודשי הקיץ מעלה את המחיר לחודש (ללא קשר למספר חודשי הגבייה שגדל גם כן): מסגרות לגיל הגן אשר כוללות גם קייטנת קיץ גובות בממוצע לחודש שכום הגבוה ב-9% ממסגרות הפועלות 10 חודשים בשנה. להלן הצגה גרפית של התשלום הממוצע (ללא הטווח):</p>		

⁵⁶ לצד עלות הרכיבים השונים, הרשויות התבקשו לדווח על עלות ההפעלה הכוללת של מסגרת אחת, וכן על עלות הפעלת כלל מערך הצהרונים. במקרים בהם דווחה רק עלות הפעלת המערך כולו (כרבע מהדיווחים), חושב אומדן עלות הפעלת מסגרת, על סמך נתון זה. נתון זה מבוסס ברובו על נתוני עלות הפעלת כלל מערך הצהרונים. במקרים בהם דווחה רק עלות הפעלת מסגרת אחת (15% מהדיווחים), חושבה העלות לילד על סמך נתון זה.

⁵⁷ בנוסף לממוצע חושב גם ממוצע משוקלל לפי מספר הילדים השוהים במסגרות בכל קבוצת גיל בכל רשות, אך התוצאה הייתה דומה לחישוב הממוצע הרגיל: 972 ש"ח לחודש במסגרות לילדי בית הספר, ו-1,004 ש"ח לחודש במסגרות לילדי הגנים.



מסגרות לגיל בית הספר	מסגרות לגיל הגן																
<table border="1"> <caption>נתונים מוצגים בגרף</caption> <thead> <tr> <th>מספר שעות פעילות ביום</th> <th>מסגרות לגיל הגן</th> <th>מסגרות לגיל בית הספר</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>3-2.5</td> <td>~925</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>3.5-3</td> <td>~1025</td> <td>~950</td> </tr> <tr> <td>4-3.5</td> <td>~935</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>4.5-4</td> <td>~1055</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>		מספר שעות פעילות ביום	מסגרות לגיל הגן	מסגרות לגיל בית הספר	3-2.5	~925	0	3.5-3	~1025	~950	4-3.5	~935	0	4.5-4	~1055	0	
מספר שעות פעילות ביום	מסגרות לגיל הגן	מסגרות לגיל בית הספר															
3-2.5	~925	0															
3.5-3	~1025	~950															
4-3.5	~935	0															
4.5-4	~1055	0															
<p>יצוין כי חלוקת הרשויות שהשיבו על פנייתנו לפי המדד הכלכלי-חברתי ולפי מדד הפריפריאליות של הלמ"ס, העלתה כי יש הבדל בגובה התשלום הנדרש באשכולות השונים (ככלל, השכר גבוה יותר ככל שהישוב בו פועל הצהרון משתייך לאשכול חברתי-כלכלי גבוה יותר, וככל שהוא מרכזי יותר), אך היות שמדובר במדגם קטן (מבחינת מספר הרשויות), שכולל בעיקר רשויות גדולות, ואינו מייצג את היישובים בכל אשכול, לא ניתן להסיק מכך מסקנות לגבי הקשר בין המצב הכלכלי-חברתי ומידת הפריפריאליות לובה התשלום הנדרש עבור שירותי הצהרון.</p>																	
<p>נוסף על המחיר הרשמי להשתתפות בפעילות הצהרון הרשויות התבקשו גם לדווח על סך כל התשלומים הנגבים עבור שירותי הצהרון. על סמך נתון זה חושבה הגבייה בפועל מילד בחודש. קרי הגבייה לאחר הנחות, תשלומים חלקיים מילדים שלוקחים חלק בפעילות הצהרון רק בחלק מימי השבוע ומקרים של קושי בגבייה בפועל.</p>		<p>תשלום ממוצע בפועל לחודש בש"ח (ממוצע)</p>															
959	924																
<p>מנתונים אלו עולה כי הגבייה הממוצעת בפועל נמוכה בכ-60 ש"ח לילד גן ובכ-30 ש"ח לילד בית-ספר, מהגבייה המצופה לפי המחיר הרשמי הממוצע.</p>																	

3.4. השוואה בין העלות המדווחת לגבייה המדווחת

כאמור, אחת הטענות שנתבקשנו לבחון במחקר זה היא האם מתבצעת גבייה עודפת על-ידי מפעילי הצהרונים. בהקשר זה יצוין כי **ממספר רשויות דווח שהסכום הנגבה מן ההורים אינו מכסה את עלות הפעלת הצהרונים, ושהרשות מקצה משאבים נוספים מתקציבה לסבסוד מערך הצהרונים**. בחלק מהרשויות פועל מערך הצהרונים המסובסד בשכונות בהן מתגוררת אוכלוסייה במצב חברתי-כלכלי נמוך, ובשכונות מבוססות יותר מופעל מערך צהרונים לא מסובסדים.

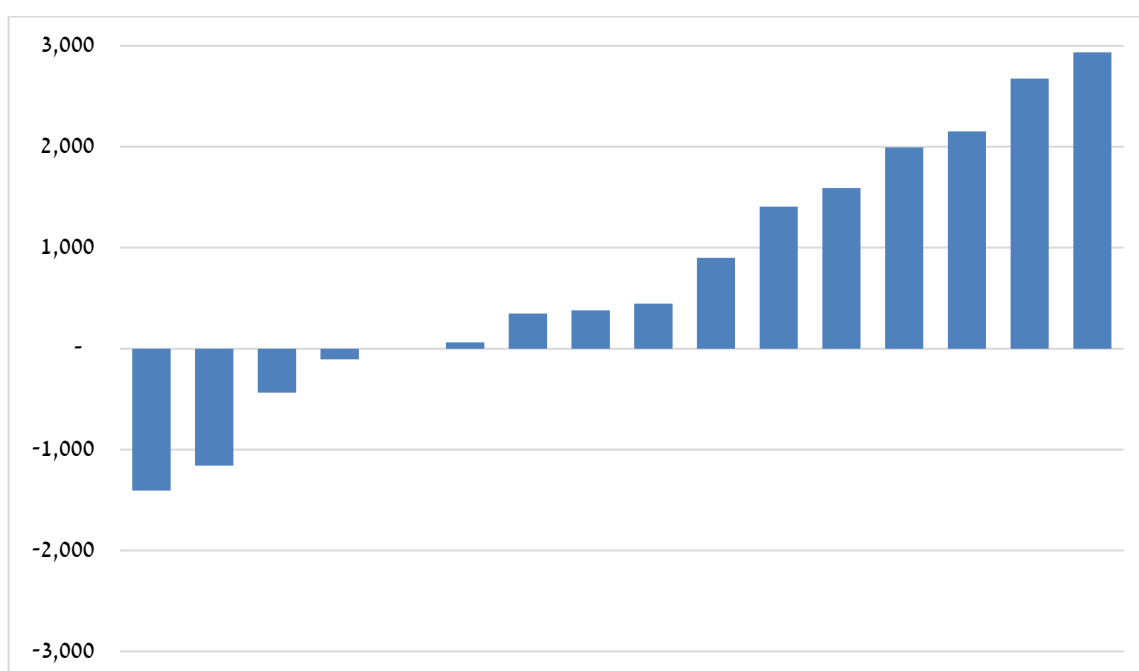
כאמור, הרשויות התבקשו לדווח על עלות הפעלת מערך הצהרונים כולו במשך שנה. בנוסף התבקשו הרשויות לדווח על כלל הכספים הנגבים עבור שירותי הצהרון במהלך שנת פעילות. 17 מפעילי צהרונים דיווחו את שני הנתונים, לפחות לגבי שכבת גיל אחת (מתוכם שמונה התייחסו לשתי שכבות הגיל). במקרה בו מתגלה פער בין שני הנתונים הוא עשוי להעיד על עלות הפעלה שאינה מכוסה במלואה על-ידי תשלומי ההורים (כאמור, ממספר רשויות דווח שהרשות מקצה משאבים מתקציבה לסבסוד מערך הצהרונים), או לחילופין על גבייה עודפת. **יחד עם זאת יש להדגיש שוב שהנתונים המוצגים מבוססים על עלויות מדווחות ולא על עלויות בפועל**. נוסף על כך, היות שברבים מהמקרים הנתונים חלקיים, ייתכן שהגבייה עודפת או החסרה מתקזזת עם נתוני הגבייה שלא נמסרו לידינו (למשל, במקרה בו הפעלת צהרונים בית הספר היא גרעונית אך הגרעון מכוסה בגבייה עודפת במערך צהרונים גני הילדים). יתרה מכך, יתכן שדיווחי הרשויות לא התייחסו לכל רכיבי העלות ואף יתכן שהדיווחים על גבייה ועלות



אינם מתייחסים לאותה שנת פעילות, ומכאן לאותו מספר ילדים. על-כן יש להתייחס לנתונים אלו כאל אומדנים בלבד. זאת ועוד, מעבר לכך שנתוני הגבייה העודפת, במקרים שיש כזו, אינם שווים בהכרח לרווחי המפעיל, יובהר כי איננו עוסקים בשאלה המורכבת של קביעת הרווח הסביר למפעיל צהרונים.

להלן יוצגו אומדני פער הגבייה למסגרת לחודש על-פי דיווחי המפעילים (הפחתת העלות הכוללת מסך הגבייה, וחלוקתה במספר המסגרות ובמספר חודשי הפעילות). עבור שמונת המפעילים שדיווחו הן על מסגרות הגן והן על המסגרות לבית-הספר, אומדן הפער נערך על שני המערכים יחדיו. לאחר הצגת אומדן הפער למסגרת יוצג אומדן הפער לילד. בתרשים לא מוצג מערך צהרונים אחד, אשר מופעל בשכונות המאופיינות במעמד חברתי-כלכלי נמוך בתל-אביב, ודווח לגביו שהוא מופעל בסבסוד ניכר של העירייה בהיקף של 8.6 מיליון ש"ח לשנה – מעל ל-10,000 ש"ח למסגרת לחודש.

פער בין גבייה מדווחת ועלות מדווחת של 16 מפעילי צהרונים, למסגרת לחודש (בש"ח)

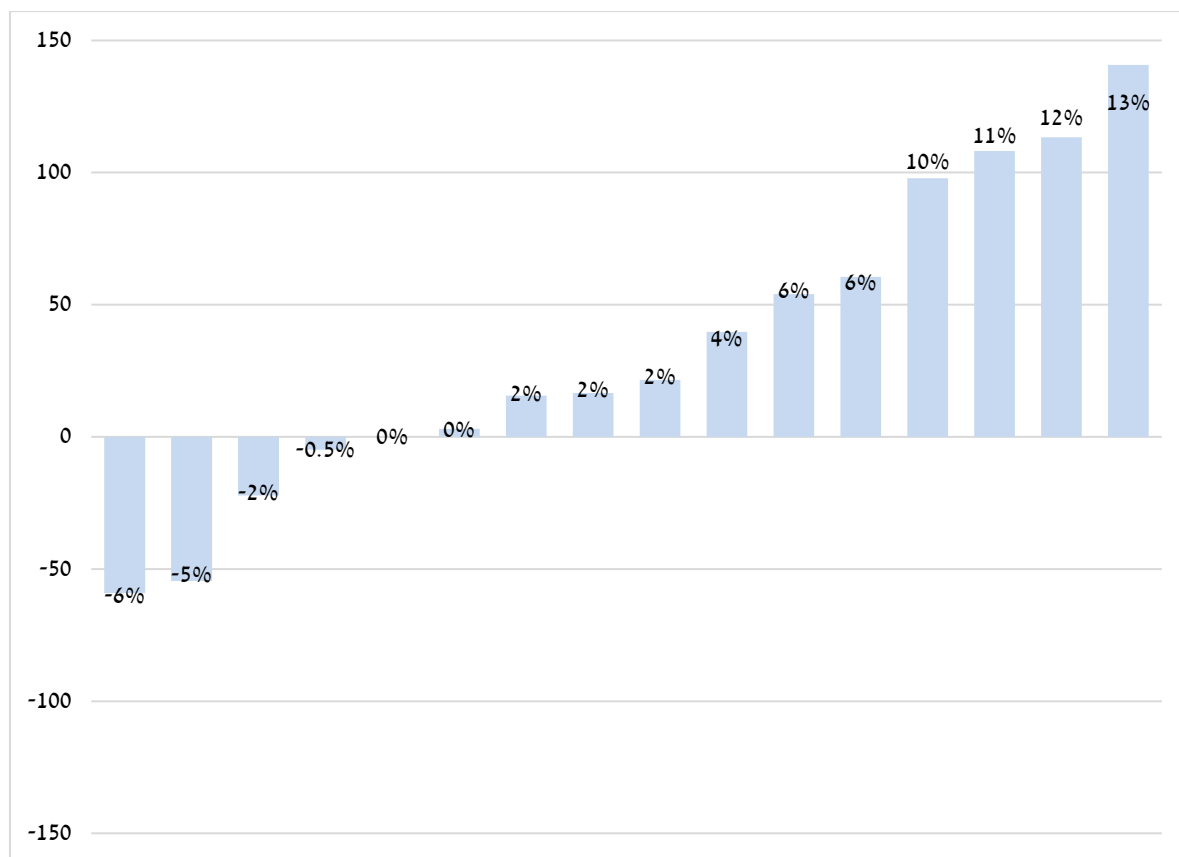


מהנתונים המוצגים בתרשים עולה כי אצל רוב המפעילים שדיווחו על נתוני הגבייה והעלות הכוללים, סכום הגבייה גבוה מהעלות הכוללת למסגרת של הפעלת מערך הצהרונים. אצל שלושה מפעילים לא נמצא פער משמעותי בין הגבייה והעלות (גבייה חסרה או עודפת של עד כמה עשרות שקלים). אצל ארבעה מפעילים הגבייה גדולה מהעלות בכמה מאות שקלים למסגרת בחודש. בשני מערכי צהרונים סכום זה מגיע לכ-1,500 ש"ח למסגרת לחודש ואצל ארבעה מפעילים מגיע סכום זה לכ-2,000 ש"ח לחודש למסגרת ולמעלה מכך. מדיווחי שלושה מפעילים עולה תמונה של גבייה חסרה בהיקף רחב יחסית. אצל שניים מתוכם נאמד המחסור במעל ל-1,000 ש"ח למסגרת לחודש. כאמור, מפעיל נוסף שאינו מוצג בתרשים, דיווח על מחסור של מעל ל-10,000 ש"ח לחודש למסגרת.

בכדי לקבל נקודת מבט נוספת על הסוגיה יוצגו להלן אומדני פער הגבייה לילד לחודש על-פי דיווחי המפעילים (הפחתת העלות הכוללת מסך הגבייה, וחלוקתה במספר הילדים ובמספר חודשי הפעילות), ושיעור סכום הפער מתוך התשלום הנדרש מילד לחודש. במקרה של המפעילים שדיווחו הן על מסגרות הגן והן על המסגרות לבית-הספר (שמונה מקרים שבארבעה מתוכם הפער שנמצא בשני המערכים היה שונה), אומדן הפער נערך על שני המערכים יחדיו.



פער בין גבייה מדווחת ועלות מדווחת של 16 מפעילי צהרונים, מספרים מוחלטים לילד לחודש (בש"ח) ושיעור מתוך התשלום לילד לחודש



מהנתונים המוצגים בתרשים עולה כי אצל רוב המפעילים שדיווחו על נתוני הגבייה והעלות הכוללים, סכום הגבייה גבוה מהעלות הכוללת של הפעלת מערך הצהרונים. אצל שלושה מפעילים לא נמצא פער משמעותי בין הגבייה והעלות (גבייה חסרה או עודפת של שקלים בודדים לילד לחודש, אם בכלל). מדיווחי חמישה מפעילים עולה גבייה עודפת של עד כמה עשרות שקלים לילד לחודש (2%–6% מהתשלום הנדרש מילד לחודש). ארבעה מפעילים דיווחו על גבייה עודפת בסכום של כ-100 ש"ח ומעלה לילד לחודש, גבייה עודפת זו מהווה 10% ויותר מהתשלום הנדרש מכל ילד בחודש). שני מפעילים דיווחו על גבייה חסרה באופן יחסית ניכר – כ-50–60 ש"ח לילד לחודש, שמהווים כ-5%–6% מהתשלום לילד לחודש. כמו בתרשים הקודם גם כאן לא מוצג מערך צהרונים אחד, אשר מופעל בשכונות המאופיינות במעמד חברתי-כלכלי נמוך בתל אביב, ודווח לגביו שהוא מופעל בסבסוד ניכר של העירייה בהיקף של 8.6 מיליון ש"ח לשנה – כ-450 ש"ח לילד לחודש (מעל ל-50% מהסכום הנגבה מילד לחודש).

כאמור לעיל, בתוכנית ציל"ה מתוקצבת תקורה למפעיל בסכום של כ-5,000 ש"ח למסגרת (8% מעלות הפעלה ללא הזנה ומשרות ריכוז), אך לא ברור איזה חלק מסכום התקורה משמש להוצאות שונות שאינן מתוקצבות בנפרד ואיזה חלק מהווה רווח למפעיל. גם לגבי פערי הגבייה בצהרונים הרשתיים אין ביכולתנו לקבוע איזה חלק מסכום זה מהווה רווח למפעיל או לרשות המקומית. אך בהקשר זה יצוין כי הצעת חוק מסגרות המשך יום לימודים (צהרונים), התשע"ז–2017, של חברי הכנסת יעקב מרגי ויפעת שאשא ביטון, שתידון ביתר הרחבה בהמשך, מבקשת לקבוע כי מערך הצהרונים יהווה משק כספי סגור וכי צהרון לא ישתמש בתשלומים ששולמו לו אלא לצורך מתן שירותי צהרון.



4. עיקרי ההבדלים בין צהרוני ציל"ה והצהרונים הרשתיים

בפרקים הקודמים הצגנו את מאפייני הפעילות ועלויות ההפעלה של צהרוני ציל"ה והצהרונים הרשתיים. בהשוואה בין המודלים יש לזכור כי תוכנית ציל"ה מופעלת ביישובים המשתייכים לאשכולות הכלכליים-חברתיים הנמוכים, ואילו הצהרונים הרשתיים שנבחנו במחקר זה פועלים כמעט כולם ביישובים האשכולות 5–8. כמו כן יש לקחת בחשבון את הנקודות הבאות העולות מן המחקר:

- בעוד שצהרוני ציל"ה מיועדים לילדים עד כיתה ב', הצהרונים הרשתיים מספקים לרוב שירותים גם לילדים מבוגרים יותר.⁵⁹
- בעוד שצהרוני ציל"ה פועלים משעת סיום הלימודים ועד השעה 16:00, הצהרונים הרשתיים פועלים לפחות עד השעה 16:30, וברוב המקרים הם פועלים עד השעה 17:00.
- בעוד שצהרוני ציל"ה פועלים בימי הלימודים בלבד, הצהרונים הרשתיים פועלים משעות הבוקר בימי חופשת מערכת החינוך במהלך שנת הלימודים. רוב המסגרות דיווחו על 13 ימי פעילות בשנה וחלקן על מעט יותר או מעט פחות. לצד עלויות השכר והתפעול הנוספות כתוצאה מפעילות נוספת זו, בקייטנות החגים ניתנות, לפחות בחלק מהרשויות, פעילויות העשרה נוספות. חלק מהמסגרות פועלות גם במהלך חודשי הקיץ.
- מספר הילדים הממוצע במסגרות הגן דומה בשני המודלים (22 בציל"ה, 23 ברשתיים), אך במסגרות הבית-ספריות קיים פער ניכר – 28 ילדים בממוצע במסגרת ציל"ה לעומת 21 ילדים בממוצע במסגרת רשותית, פער המוזיל את עלות הפעלת מסגרת ציל"ה לעומת עלות הפעלת מסגרת רשותית. אין בידינו מידע על השונות בגודל מסגרות ציל"ה (כמה מסגרות קטנות במיוחד או גדולות במיוחד קיימות), אך המסגרות הרשותיות נוטות, לפי המחקר, להיות מגוונות מבחינת גודלן; ניכר כי הרשויות מפעילות מסגרות קטנות במיוחד (מה שמייקר את עלות ההפעלה),⁶⁰ וגם מסגרות גדולות במיוחד.
- במסגרות ציל"ה בבתי-הספר לא מועסקות סייעות, בנוסף למובילת הצהרון. ברוב מסגרות הרשותיות מועסקות סייעות בצהרונים אלו, בדומה לצהרוני הגן. במסגרות רשותיות גדולות (לכל הגילאים) מועסקת יותר מסייעת אחת.
- במסגרות הרשותיות אין אחידות בדרישות ההסמכה של העובדות, ורשויות שונות פועלות בנושא לפי שיקול דעתן. לעיתים הדרישות מחמירות מאלו של משרד החינוך אך נראה שלרוב הן מקלות.
- בעוד שהמימון הניתן עבור מרכיב השכר בצהרוני ציל"ה קבוע בכל יישובי הארץ, השכר בצהרונים הרשתיים מאופיין בשונות רבה, שעשויה להיות קשורה בין השאר לדרישות ההסמכה של העובדות, וכן למעמד הכלכלי-חברתי ולמידת הפריפריאליות של הישוב בו פועלים הצהרונים.
- שכר מובילת צהרון ממוצע בצהרוני הגנים הרשתיים דומה לשכרן בצהרוני ציל"ה, אך שכר מובילת צהרון ממוצע בצהרונים הרשתיים בבתי הספר נמוך בכ-20% משכרן בציל"ה. שכר הסייעות דומה בשני מערכי הצהרונים. השכר לרכז רשותי בצהרוני ציל"ה נמוך מהשכר הממוצע למשרת ריכוז בצהרונים הרשתיים,

⁵⁹ להבדל זה עשויה להיות השפעה תקציבית מטיבה עם המסגרות הרשותיות עקב הוזלה של רכישת שירותים וציוד (יתרון לגודל), אך גודל הגורם המפעיל אינו נגזר רק מכך ובכל מקרה אין ביכולתנו לקבוע אם השפעה שכזו אכן מתקיימת.

⁶⁰ נראה סביר שכאשר עלות הצהרון להורים גבוהה, הורים רבים יותר יוותרו על השירות. לפיכך סביר שבצהרונים שהרשויות המקומיות מפעילות, רק חלק מהילדים בכל כיתה נשארים בצהרון, וכשאין אפשרות לאחד כיתות לצהרון אחד עשויות להיווצר מסגרות קטנות יותר מאשר בצהרוני ציל"ה, שעלותן השתתפות בהם נמוכה במידה ניכרת.



והשכר עבור משרת רכז מוסדי גבוהה מהשכר הממוצע למשרת ריכוז בצהרונים הרשותיים אך יש לציין כי משרה זו בציל"ה מאוישת על-ידי מורה מצוות בית הספר.

- עלות ההשתלמות לאנשי הצוות בצהרוני ציל"ה גבוהה משמעותית מהעלות הממוצעת לרכיב זה בצהרונים הרשותיים (אך יש לזכור כי השוונות בעלות רכיב זה בצהרונים הרשותיים הייתה רבה ביותר).
- העלות הממוצעת של פעילות ההעשרה בצהרונים הרשותיים כמעט כפולה במסגרות הגן, ויותר מכפולה במסגרות בית-הספר, מההקצאה לנושא זה בצהרוני ציל"ה (יצוין כי טווח העלויות שדווחו הוא רחב).
- עלות מנת מזון בצהרוני ציל"ה גבוהה מעלותה בצהרונים הרשותיים אך יתכן שיתרחשו שינויים בתחום בעקבות חקיקת החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז–2016.
- המימון הניתן לרכישת חומרים מתכלים בצהרוני ציל"ה נמוך מזה הניתן בצהרונים הרשותיים אך הנתון לגבי הצהרונים הרשותיים מבוסס על מדגם קטן יחסית ויש לנהוג לגביו במשנה זהירות.
- התקורה הממוצעת לבית הספר בצהרונים הרשותיים, כולל התשלום עבור השימוש במבנה, גדולה ביותר מפי 15 מהתקורה בתוכנית ציל"ה.
- תקצוב צהרוני ציל"ה אינו כולל מרכיבים שונים שהמפעילים הרשותיים ציינו כי עליהם לממן, ובהם:
 - העסקת עובדות מחליפות;
 - שירותי שמירה;
 - חומרי ניקוי;
 - עובדי ניהול ומנהלה, שירותי משרד ופרסום;
 - הנחות.
- מפעילי צהרוני ציל"ה מקבלים תקורה בשיעור של 8% מהעלות למסגרת (ללא הזנה ומשרות ריכוז) – כ- 5,000 ש"ח בשנה למסגרת. סכום זה מיועד לממן את אותם מרכיבים שהוזכרו לעיל, אם הם מסופקים, ואת הרווח למפעיל. אצל חלק ממפעילי הצהרונים הרשותיים שלגביהם היה מידע מספק, נמצא פער בין הגבייה המדווחת עבור שירותי הצהרון ובין עלות השירותים המדווחת, אך כאמור אין ביכולתנו לקבוע איזה חלק מסכום זה מהווה רווח למפעיל או לרשות המקומית.

5. תוכניות מדיניות ושינויי חקיקה העומדים על הפרק

5.1. תוכנית הצהרונים החברתיים של מרכז השלטון המקומי ומשרד החינוך

בנובמבר 2016 התקיים דיון של ועדת החינוך התרבות והספורט בנושא הצהרונים ובסיכומו קראה הוועדה למשרד החינוך ומרכז השלטון המקומי לנסח הצעה להגדרה של מודל אחיד להפעלת הצהרונים ברשויות המקומיות השונות במחיר שווה וסביר.⁶¹ בעקבות זאת, מרכז השלטון המקומי ריכז דיוני שולחן עגול בהשתתפות בעלי תפקידים

⁶¹ ועדת החינוך התרבות והספורט, [מסקנות דיון בנושא הרחבת פערים על-ידי הצהרונים](#), 30 בנובמבר 2016.



ממשרד החינוך, בעלי תפקידים במרכז השלטון המקומי, מנהלי אגפי חינוך ברשויות המקומיות ונציגי פורום ההורים היישוביים, לשם בניית מודל כאמור.⁶²

באפריל 2017 הודיע משרד האוצר על תוכנית "נטו משפחה" הכוללת הטבות כלכליות שונות למשפחות, ובכלל זאת סבסוד בהיקף של כ-900 מיליון ש"ח בשנה של עלות ההשתתפות בצהרונים לילדים בני 3–8 (ילדי הגנים וכיתות א'–ב') המתגוררים ביישובים המשתייכים לאשכול 4–5, וילדי כיתות א'–ב' בלבד המתגוררים ביישובים המשתייכים לאשכול 6–10.⁶³ במאי 2017 אישרה הממשלה את סבסוד הצהרונים מתחילת שנת הלימודים הקרובה בספטמבר 2017 ועד סוף שנת 2017, בהיקף של 300 מיליון ש"ח. הארכת התוכנית להמשך שנת הלימודים תבוצע בכפוף להקצאת תקציב התאמות לשנת הכספים 2018. לפי החלטת הממשלה שיעור ההשתתפות ייקבע על-ידי משרד החינוך ומשרד האוצר, ומרכיבי התוכנית יגובשו על-ידי משרד החינוך.⁶⁴ משרד האוצר המליץ על ביצוע הסבסוד באופן דיפרנציאלי – לילדים בני 3–8: באשכול 4 – 350 ש"ח לחודש ובאשכול 5 – 300 ש"ח לחודש; לילדים בכיתות א'–ב' בלבד: באשכול 6 – 300 ש"ח לחודש, באשכול 7 – 200 ש"ח לחודש ובאשכולות 8–10 – 150 ש"ח לחודש.⁶⁵

בתוך כך, חבר הכנסת יעקב מרגי, יושב ראש ועדת החינוך התרבות והספורט, וחברת הכנסת יפעת שאשא ביטון, יושבת ראש הוועדה לזכויות הילד, כינסו ישיבת תאום שכללה את משותפי השולחן העגול ואת נציגי משרד האוצר בכדי לסנכרן בין המודל המוצע על-ידי פורום השולחן העגול ובין תקציב שהקצה משרד האוצר.⁶⁶ ביוני 2017 נשלח לראשי הרשויות המקומיות מכתב ממנכ"ל משרד החינוך ומנכ"ל מרכז השלטון המקומי המתאר את עיקרי התוכנית שסוכמה, במסגרתה נבנה מודל וולונטרי להפעלת צהרונים המכונים צהרונים חברתיים. משרד החינוך הוא שיקבע את הסטנדרטים להפעלת הצהרונים וייפקח עליהם. לפי המכתב, רק רשויות שיבחרו להשתתף בתוכנית יזכו לסבסוד הצהרונים מהמדינה כאמור לעיל. לפי המודל בכל יישוב שיבחר להשתתף בתוכנית יופעלו צהרונים ברובד בסיסי, הדומה למודל הפעולה של צהרונים ציל"ה, וכולל פעילות בימי הלימודים בלבד, מסיום הלימודים ועד השעה 16:00. הפעילות כוללת ארוחת צהריים חמה ופעילות העשרה שבועית. בגנים יופעלו המסגרות על-ידי שני אנשי-צוות, ובבתי-הספר על-ידי מדריכה בלבד (בנוסף אליה יהיה רכז מוסדי בכל בית-ספר). עלות ההשתתפות בצהרון הבסיסי תהיה 650 ש"ח לתלמיד לחודש. נוסף על הרובד הבסיסי, ניתן להוסיף מרכיבים שונים למודל, בהתאם לבקשת ועד ההורים היישובי (ההחלטה על הרחבת המודל מחייבת את כל המסגרות ביישוב): הארכת הפעילות עד השעה 17:00, תוספת של פעילות העשרה שבועית, פעילות בימי חופשה במהלך השנה (14 יום בשנה בממוצע), בבתי-הספר – אבטחה. אין חובה להוסיף את כל המרכיבים הנוספים. עלות המודל המורחב המלא תהיה 935 ש"ח לילד במסגרת גן לחודש, ו-885 ש"ח לילד במסגרת בית-ספרית.⁶⁷ ממרכז השלטון המקומי נמסר כי בקרוב עתיד להתפרסם קול קורא לרשויות המקומיות להשתתפות בתוכנית ובו יפורטו כל מרכיבי התוכנית.⁶⁸

⁶² מיכל מנקס, סמנכ"ל חינוך וחברה במרכז השלטון המקומי, דוא"ל, 28 ביוני 2017.

⁶³ משרד האוצר, הודעה לעיתונות: תוכנית "נטו משפחה" של משרד האוצר להגדלת שכר הנטו יוצאת לדרך: הכסף חוזר לציבור, 18 באפריל 2017.

⁶⁴ החלטת ממשלה 2659, סבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים, 21 במאי 2017.

⁶⁵ משרד האוצר, הודעה לעיתונות: תוכנית "נטו משפחה" של משרד האוצר להגדלת שכר הנטו יוצאת לדרך: הכסף חוזר לציבור, 18 באפריל 2017; שר האוצר, נספח 450 להצעת מחליטים בנושא סבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים, 19 במאי 2017.

⁶⁶ מיכל מנקס, סמנכ"ל חינוך וחברה במרכז השלטון המקומי, דוא"ל, 28 ביוני 2017.

⁶⁷ משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי, מסגרות המשך ליום הלימודים – צהרונים חברתיים, מכתב לראשי הרשויות המקומיות, 6 ביוני 2017.

⁶⁸ מיכל מנקס, סמנכ"ל חינוך וחברה במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון 12 ביוני 2017.



5.2. הצעת חוק מסגרות המשך יום לימודים (צהרונים), התשע"ז–2017

מודל הצהרונים החברתיים הוא מודל וולונטרי המיועד כאמור, לילדים בני 3–8 (ילדי הגנים וכיתות א'–ב') המתגוררים ביישובים המשתייכים לאשכול 4–5, וילדי כיתות א'–ב' בלבד המתגוררים ביישובים המשתייכים לאשכול 6–10.

ביוני 2017 עברה בקריאה טרומית הצעת חוק מסגרות המשך יום לימודים (צהרונים), התשע"ז–2017 (פ/4276/20), של חברי הכנסת יעקב מרגי ויפעת שאשא ביטון. לפי הצעת החוק, תוטל חובת רישוי מטעם משרד החינוך על כל הצהרונים המיועדים לילדים עד כיתה ג', והם יהיו נתונים לפיקוח של משרד החינוך. לפי הצעת החוק, צהרון הוא מסגרת חינוך בלתי פורמלית בה שוהים ילדים אחרי שעות הלימודים, המופעלת בידי הרשות המקומית, פועלת במבנה בבעלות או שליטה של הרשות המקומית, או שהמפעיל שלה התקשר בחוזה עם הרשות המקומית להפעלת המסגרת. הצעת החוק מפרטת את התחומים שרמה נאותה בהם (כפי שיקבע השר) תהווה תנאי לקבלת הרישוי, ובהם מבנה הצהרון ומתקניו, תנאי התברואה והבטיחות בו, הכשרת העובדים והיחס בין מספרם ומספר הילדים ותכני הפעילות שיועברו. לפי ההצעה יוגבל גודלה של מסגרת צהרון ל-20–35 ילדים. מסגרת גן תופעל על-ידי מובילת פעילות וסייעת ומסגרת לבית-הספר תופעל על-ידי מורה או לחילופין על ידי מובילת פעילות וסייעת מוסדית.

נוסף על כך, ההצעה מבקשת לקבוע את סל השירותים הניתנים בצהרון ואת סדר היום בו: בצהרון בגן ילדים – ארוחה, הפגה, הקניית כישורי אכילה נכונים, הפגה, העשרה וארוחה נוספת; בצהרון בבית ספר – שעת תרגול והכנת שיעורי בית, ארוחה, הפגה, הקניית כישורי חיים וארוחה נוספת. בכל צהרון יינתנו שני חוגים חיצוניים בשבוע. צהרונים הגנים יפעלו עד השעה 17:00 והצהרונים לבית-הספר עד השעה 16:30. לפי הצעת החוק, **התשלום החודשי המרבי עבור שירותי צהרון, וכן שיעור ההשתתפות היחסי של המדינה, הרשות המקומית והורי הילדים בתשלום החודשי, ייקבעו על-ידי שר החינוך, באישור ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת (שיעור ההשתתפות ייקבע בהסכמת שר האוצר).** הצעה מבקשת לקבוע כי מערך הצהרונים יהווה משק כספי סגור – צהרון לא ישתמש בתשלומים ששולמו לו אלא לצורך מתן שירותי צהרון. בעת הצגת החוק לקראת הצבעה בקריאה טרומית עלתה יישום החוק הוערכה על-ידי יוזמיו בכ-900 מיליון ש"ח בשנה.⁶⁹

ועדת השרים לענייני חקיקה החליטה על תמיכת הממשלה בקידום הצעת החוק בכנסת, בכפוף להסכמת משרד החינוך, משרד המשפטים, משרד הפנים, משרד האוצר, משרד העבודה והרווחה ומשרד הבריאות להצעה.⁷⁰ הצעת החוק הועברה לוועדת החינוך התרבות והספורט לשם הכנתה לקריאה ראשונה.⁷¹ בדיונה הראשון של הוועדה בנושא ציין יושב ראש הוועדה, חבר הכנסת יעקב מרגי, כי הוא מבקש להשלים את הליך החקיקה לפני תחילת שנת הלימודים הקרובה בספטמבר 2017.

יחד עם הצעת חוק זו, עברו בקריאה טרומית גם הצעת חוק הרשויות המקומיות (פיקוח על מחירי צהרונים), התשע"ז–2016 (פ/3510/20), של חברת הכנסת יפעת שאשא-ביטון וקבוצת חברי כנסת, והצעת חוק דומה שהוצמדה אליה של חברות הכנסת איילת נחמיאס ורבין ועליזה לביא (הצעת חוק הרשויות המקומיות (פיקוח על מחירי צהרונים), התשע"ז–2016, פ/3502/20). הצעות אלו מבקשות להחיל את חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו–1996 על שירותי צהרון, ולהעניק לשר הפנים את הסמכות לקבוע, בהתייעצות עם שר החינוך, את המחיר המרבי לשירות צהרון לכל ילד. גם לגבי הצעות חוק אלו החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה על תמיכת הממשלה בקידום הצעת החוק בכנסת, בכפוף להסכמת משרד החינוך, משרד המשפטים, משרד הפנים, משרד האוצר, משרד

⁶⁹ חבר הכנסת יעקב מרגי, דברי הכנסת ה-20, ישיבה 244, עמ' 42, 21 ביוני 2017.

⁷⁰ מזכירות הממשלה, עמדות ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 18 ביוני 2017.

⁷¹ דברי הכנסת ה-20, ישיבה 244, עמ' 42, 21 ביוני 2017.



העבודה והרווחה ומשרד הבריאות להצעה,⁷² וגם הן הועברו לוועדת החינוך התרבות והספורט לשם הכנתן לקריאה ראשונה.⁷³ בדיונה הראשון של הוועדה בנושא ציין יושב ראש הוועדה כי הצעות חוק אלו יצורפו להצעת חוק מסגרות המשך יום לימודים (צהרונים), התשע"ז–2017, ולא יקודמו בנפרד. שבוע לאחר החלטת התמיכה הממשלתית בהצעות חוק אלו בוועדת השרים לענייני חקיקה הוחלט גם על תמיכת הממשלה בהצעת חוק הרשויות המקומיות (שירותי חינוך בלתי פורמלי ופיקוח על מחיריהם), התשע"ו–2016 (פ/3131/20) של חברת הכנסת יוליה מלינובסקי וקבוצת חברי כנסת, תוך הכפפתה לנוסח הצעות החוק של חברי הכנסת מרגי ושאשא-ביטון (פ/4276/20), ושל חברת הכנסת שאשא-ביטון וקבוצת חברי כנסת (פ/3510/20).⁷⁴ ב-28 ביוני עברה הצעת החוק בקריאה טרומית.⁷⁵

6. בחינת ממצאי המחקר לאור מודל צהרונים ציל"ה ומודל הצהרונים החברתיים

מודל צהרונים ציל"ה כולל תקציב מפורט (שכאמור, לטענת משרד החינוך, מכסה את עלויות הפעלת התוכנית, מלבד העלויות שאינן נכללות בו – חשמל, מים, שמירה וכדומה). מודל הצהרונים החברתיים אמנם אינו כולל בשלב זה נספח תקציבי אך הוא מגדיר תשלום קבוע עבור סל השירותים הניתן במסגרתו. בכדי לתת נקודת מבט נוספת על עלות הפעלת הצהרונים הרשותיים, בחנו כמה הייתה עולה הפעלת צהרון לפי מודל ציל"ה ולפי מודל הצהרון החברתי אילו עלויות ההפעלה היו זהות לעלויות הממוצעות שחשבו על ידנו על סמך דיווחי הרשויות (מלבד עלות העסקת רכז בית-ספרי ורכז רשותי שמבוססת על עלות העסקתם במודל ציל"ה). האומדן נערך בהנחה של 2.25 שעות עבודה ביום במסגרת גן, ו-3.4 שעות עבודה ביום במסגרת לתלמידי בית-ספר במודל הבסיסי (זאת בהתאם לתקצוב הקיים במודל ציל"ה. כאמור, לפחות בחלק מהרשויות נהוג להעסיק את הסייעות במשך חצי שעה נוספת ביום לשם סידור הגן וניקיונו). בהיעדר מידע אודות גודל המסגרת הממוצע הצפוי במודל הצהרונים החברתיים, האומדן נערך על בסיס גודלן הממוצע של המסגרות הפועלות כיום כפי שעולה ממחקר זה (23 ילדים במסגרת גן, ו-21 ילדים במסגרת בית ספרית). גודל מסגרת גן מוצעת במודל ציל"ה אינו שונה משמעותית (22 ילדים) אך מסגרת לבית הספר גדולה במידה ניכרת – 28 ילדים, ולכן נאמדה העלות גם במקרה של מסגרת בגודל זה.

לשם הערכת העלות הכוללת לילד, צורפו לרכיבי העלות הישירים: שכר העובדות, עלות מנת מזון ועלות חוג שבועי, הרכיבים הנוספים שעלותם למפעילי הצהרונים הרשותיים נידונה במחקר: תקורה למוסד, הצטיידות במוצרי טואלטיקה וניקיון ובחומרים מתכלים, הכשרה לאנשי הצוות, שכר עובדי ניהול ומנהלה ושירותי משרד ופרסום. יובהר כי נוסף על רכיבים אלו קיימים רכיבי עלות נוספים שעלותם אינה ידועה לנו, דוגמת שירותי שמירה והעסקת עובדות מחליפות. ראוי לציין שוב שמדובר בעלויות מדווחות ושחלקן מבוססות על מדגמים קטנים ולכן יש להתייחס אליהן כאל אומדנים בלבד.

הערכת עלות רכיבים ידועים לפי המחקר, בש"ח			תשלום צפוי (ללא סבסוד), בש"ח		מודל הפעלה
בי"ס (28 ילדים)	בי"ס (21 ילדים)	גן (23 ילדים)	בי"ס	גן	
598	726	646			סוג המסגרת
					מודל ציל"ה (פעילות עד 16:00 בימי הלימודים, שני חוגים בשבוע, הזנה, מובילה וסייעת בגנים, מובילה במסגרת ורכז מוסדי בבתי"ס, רכז רשותי)

⁷² מזכירות הממשלה, עמדות ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 18 ביוני 2017.

⁷³ [דברי הכנסת ה-20, ישיבה 244](#), עמ' 42, 21 ביוני 2017.

⁷⁴ מזכירות הממשלה, עמדות ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 25 ביוני 2017.

⁷⁵ [דברי הכנסת ה-20, ישיבה 247](#), עמ' 40, 28 ביוני 2017.



הערכת עלות רכיבים ידועים לפי המחקר, בש"ח			תשלום צפוי (ללא סבסוד), בש"ח		מודל הפעלה
בי"ס (28 ילדים)	בי"ס (21 ילדים)	גן (23 ילדים)	בי"ס	גן	
559	673	605	650	650	סוג המסגרת מודל חברתי בסיסי (פעילות עד 16:00 בימי הלימודים, חוג אחד בשבוע, הזנה, מובילה וסייעת בגנים, מובילה במסגרת ורכז מוסדי בבת"ס)
681	829	824	*860	935	מודל חברתי מורחב (מודל בסיסי בתוספת שעת פעילות יומית, תוספת חוג שבועי, פעילות ב-14 ימי חופשה)

* המודל המוצע כולל בנוסף גם אבטחה בבתי הספר בעלות של 25 ש"ח לילד לחודש. סכום זה נגרע מסכום התשלום המוצג, היות שעלות האבטחה בצהרונים הרשתיים לא הובהרה עד תום במחקר זה והיא אינה נכללת באומדן העלויות המוצג לעיל.

מהערכת העלות עולה כי עבור מסגרת גן במודל החברתי הבסיסי ובמודל החברתי המורחב, עלות הרכיבים שעלותם ידועה לנו על-פי המחקר, מהווה כ-90% מהתשלום הצפוי לצהרון החברתי. עבור מסגרת לבית הספר היחס בין עלות הרכיבים הידועים ובין התשלום משתנה בהתאם לגודל המסגרת הצפוי – עבור מסגרת ל-21 ילדים עלות הרכיבים חורגת במעט מהתשלום למודל הבסיסי, וקרובה לתשלום עבור המודל המורחב; עבור מסגרת ל-28 ילדים, עלות הרכיבים מהווה פחות מ-90% מהתשלום למודל הבסיסי, ופחות מ-80% מהתשלום עבור המודל המורחב.

מודל ההפעלה של צהרוני ציל"ה שונה מהמודל הבסיסי של הצהרונים החברתיים בשני רכיבים – במודל ציל"ה מסופקים שני חוגים בשבוע לעומת חוג אחד בצהרון החברתי, וכמו-כן נכללת בו העסקת רכוז רשותי. לאור זאת, חישוב עלות הרכיבים שעלותם ידועה על פי מאפייני מודל ציל"ה מביאה לתוצאה מעט גבוהה יותר מזו של המודל הבסיסי. נזכיר כי לפי נתוני התקצוב של משרד החינוך שהוצגו בפרק 2 לעיל, עלות לילד במסגרת גן בה 22 ילדים היא 660 ש"ח לחודש, ועלות לילד במסגרת לבית הספר בה 28 ילדים היא 509 ש"ח לחודש. כאמור, מודל התקצוב של משרד החינוך אינו כולל רכיבי עלות שונים, שחלקם הוכנסו באומדן שהוצג לעיל.

נראה אם כן כי העלות הממוצעת של הפעלת צהרון רשותי, כפי שעולה ממחקר זה, אינה שונה במידה ניכרת מאוד מהעלות הנורמטיבית שנקבעה על-ידי משרד החינוך והשלטון המקומי במודלים שגיבשו עבור צהרוני ציל"ה והצהרונים החברתיים. עם זאת יודגש כי **מחד גיסא יתכן שיש להוסיף לעלויות המוצגות בלוח לעיל עלויות מרכיבים נוספים שלא הובהרו עד תום במחקר זה. מאידך גיסא העלות תהיה נמוכה יותר אם לא יכללו בה חלק מהרכיבים שהוספו להערכת העלות, או שעלותם תהיה נמוכה יותר** – למשל, אם לא תשולם תקורה למוסד, או אם תקורה זו תהיה נמוכה מזו המשולמת כיום בצהרונים הרשתיים (כזכור, בתוכנית ציל"ה משולמת תקורה בסכום נמוך משמעותית מאשר בצהרונים הרשתיים). **עוד יודגש כי מדובר כאמור בעלות ממוצעת וישנם צהרונים רשותיים שעלות הפעלתם המדווחת נמוכה או גבוהה יותר.**

